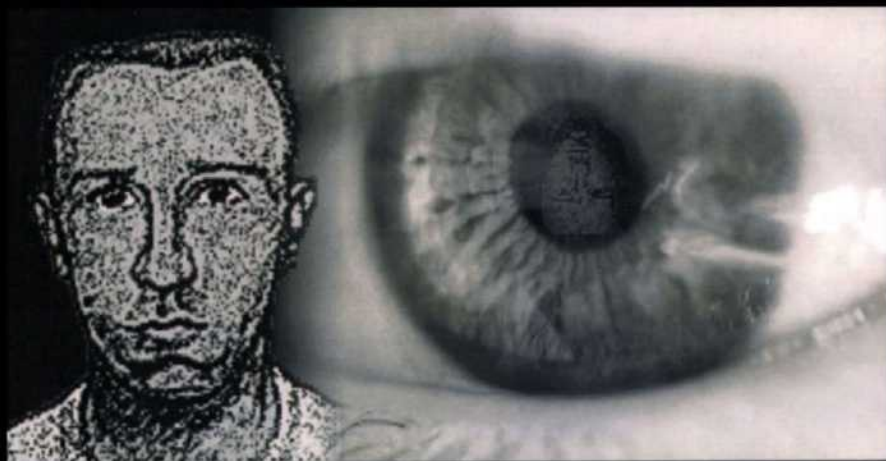


Pap András László

**A MEGFIGYELÉS TÁRSADALMÁNAK
PROLIFERÁCIÓJÁTÓL AZ ETNIKAI
PROFILALKOTÁSON ÁT AZ ÁLLAMI
FELELŐSSÉG KISZERVEZÉSÉIG**

Alkotmányjogi és rendészettudományi megközelítések
az emberi méltóság, a társadalmi biztonság és
az adatvédelem értelmezésekor



Pap András László

A MEGFIGYELÉS TÁRSADALMÁNAK
PROLIFERÁCIÓJÁTÓL
AZ ETNIKAI PROFILALKOTÁSON ÁT
AZ ÁLLAMI FELELŐSSÉG
KISZERVEZÉSÉIG

FÖLDTÉSZ Könyvek

Sorozatszerkesztők:

Balogh Lídia, Majtényi Balázs, Pap András László

A sorozatban eddig megjelent kötetek:

MAJTÉNYI BALÁZS (szerk.): Lejtős pálya. Az antidiszkriminációs és esélyegyenlőségi szabályozásról

PAP ANDRÁS LÁSZLÓ: Mozgásszabadság

ELSPETH GUILD: Mikor bűncselekmény a háború?

SIMON ZOLTÁN: Érdekérvényesítés a közpolitikai döntéshozatalban az Európai Unióban és Magyarországon

MAJTÉNYI BALÁZS–GIANFRANCO TAMBURELLI (szerk.): Sustainable development and transboundary co-operation in mountain regions – The Alpine and the Carpathian Conventions

BALOGH LÍDIA–KÁDÁR ANDRÁS KRISTÓF–MAJTÉNYI BALÁZS–PAP ANDRÁS LÁSZLÓ: Antidiszkriminációs és esélyegyenlőségi alapismeretek

SCHWEITZER GÁBOR: Az önkormányzatiság színe és fonákja

MAJTÉNYI BALÁZS: Félreértett jogosultságok. Bizonytalan helyzetű alapjogok Magyarországon

SZUCHY RÓBERT: Az összefonódás-ellenőrzés európai uniós szabályai a jogbiztonság tükrében

KOVÁCS KRISZTA: Az egyenlőség felé. A hátrányos megkülönböztetés tilalma és a támogató intézkedések

M. TÓTH BALÁZS – PAP ANDRÁS LÁSZLÓ: A hatékonyság mítosza. Az etnikai profilalkotás alkotmányos és rendészeti kérdőjelei

FLECK ZOLTÁN – KRÉMER FERENC – NAVRATIL SZONJA – USZKIEWICZ ERIK: Technika vagy érték a jogállam? A jogállami értékek átadása és az előítéletek csökkentése a jogászok és a rendőrtisztek képzésében

Pap András László

A MEGFIGYELÉS TÁRSADALMÁNAK
PROLIFERÁCIÓJÁTÓL
AZ ETNIKAI PROFILALKOTÁSON ÁT
AZ ÁLLAMI FELELŐSSÉG
KISZERVEZÉSÉIG

Alkotmányjogi és rendészettudományi megközelítések az emberi méltóság,
a társadalmi biztonság és az adatvédelem értelmezésekor

L'Harmattan

Budapest, 2012

© L'Harmattan Kiadó, 2012

© Pap András László, 2012

ISSN 2060-5404

ISBN 978-963-236-594-7

L'Harmattan France

7 rue de l'Ecole Polytechnique

75005 Paris

T.: 33.140.46.79.20

L'Harmattan Italia SRL

Via Bava, 37

10124 Torino-Italia

T./F.: 011.817.13.88

A kiadásért felel Gyenes Ádám

A Kiadó kötetei megrendelhetők, illetve kedvezménnyel megvásárolhatók:

L'Harmattan Könyvesbolt

1053 Budapest, Kossuth L. u. 14–16.

Tel.: 267-5979

Párbeszéd Könyvesbolt

1085 Budapest, Horánszky u. 20.

www.konyveslap.hu

Olvasószerkesztő: Balogh Lídia

A borítótérv Ujváry Jenő, a nyomdai előkészítés Kardos Gábor munkája.

A tipográfiai tervet készítette Ruzsacz István.

A nyomdai munkákat a Robinco Kft. végezte, felelős vezető Kecskeméthy Péter.

TARTALOM

KÖSZÖNETNYILVÁNÍTÁS	9
ELŐSZÓ	11
I. RÉSZ: JELENSÉGEK ÉS IRÁNYZATOK	
A RENDÉSZETI (ÁLLAM)HATALOM ALKOTMÁNYOS ÉS TÁRSADALMI FELFOGÁSÁNAK VÁLTOZÁSÁBAN	15
1. BEVEZETŐ: SZABADSÁG VAGY BIZTONSÁG?!	17
1.1. A „biztonság” ténye és érzete	19
1.2. A terrorizmus elleni harc során életbe léptetett pénzügyi szankciók	29
1.2.1. Ki a terrorista?	30
1.2.2. Bűnmegelőző szervek a privát szektorban	33
1.2.3. Szolgáltatás, anyagi hozzájárulás és bűnrészeség	33
1.2.4. Társztettség vagy vélemény szabadság	35
1.2.5. Hatékonysági kérdések	37
2. KÖZBIZTONSÁG MAGÁNKÉZBEN? A RENDÉSZETI KISZERVEZÉS PROBLEMATIKÁJA	40
2.1. A hagyományos, „diszpozitív” rendészeti outsourcing	41
2.1.1. Közbiztonság és magánrendőrség	42
2.1.2. Kecskére a káposztát? A köz- és a privát szektor partnersége a büntetés-végrehajtási területen	44
2.1.3. Zsoldosok a jog szürke zónájában	47
2.1.4. Az idegenrendészeti kiszervezés	53
2.2. A „kógens” rendészeti outsourcing	54
2.2.1. A pénzügyi szektor	55
2.2.2. A szállítói vállalatok felelőssége	55
2.2.3. Hírszerzési PPP: az információs-technológiai szűrkezőna	58
3. BIZTONSÁG VAGY PRIVACY: A MEGFIGYELÉS TÁRSADALMA ÉS AZ ADATBÁNYÁSZAT-ALAPÚ RENDÉSZET	63
3.1. Az adatbányászat fogalma	70
3.2. „In God we trust, the rest we monitor” Adatbányászat a rendészeti eljárásokban	72
3.3. A közsfera és a közélet nyilvánossága, valamint az adatbányászat	73
3.4. Adatbányászat és profilalkotás	80
3.5. A technológizált hatékonyság mítosza	82

4. HAZAI ÉS KÖZÉP-KELET-EURÓPAI SAJÁTOSSÁGOK	87
4.1. Hatékonyság <i>an sich</i>	87
4.2. A rasszizmus Murphy-törvénye	88
4.2.1. A rasszista indíttatású, illetve gyűlöletvezérelt bűncselekmények	88
4.2.2. Az antidiszkriminációs védelem ellehetetlenülése	100
4.3. Az etnikai profilalkotás elleni fellépés	104
4.4. A jogfejlesztési irányai	106
4.4.1. Etnikai adatgyűjtés az Európai Unióban	110
4.4.2. Az önmeghatározás szabadsága és az etnikai adatok: a <i>percipált</i> etnicitás kérdése	115
4.5. Transzparenciadeficit – jogvédelem- és democráciadeficit: posztautoriter értelmezési tartomány?	124
4.5.1. Tönkreteszi a bort a túl sok napsütés? – az igazságszolgáltatási rendszer nyilvánosságának amerikai modellje	127
4.5.1.1. A tárgyalótermi nyilvánosság	131
4.5.1.2. A digitális nyilvánosság	139

II. RÉSZ: ESETTANULMÁNY – AZ ETNIKAI PROFILALKOTÁS ELMÉLETI KÉRDÉSEI ÉS GYAKORLATI PROBLÉMAKÖRE	143
1. BEVEZETŐ: SZOLGÁLAT ÉS VÉDELEM?	145
2. AZ ETNIKAI PROFILALKOTÁS FOGALMA ÉS JOGPOLITIKAI KÖRNYEZETE	146
2.1. Etnikai profilalkotás és diszkrimináció a nemzetközi standardok alapján	155
2.2. A heurisztikus érv	161
2.2.1. Az <i>autósztráda orvlövészei</i>	162
3. Az etnikai profilalkotás az Egyesült Államokban	167
3.1. Az etnikai profilalkotás politikája és gyakorlata	169
3.2. Az etnikai profilalkotással kapcsolatos esetjog	175
4. Az etnikai profilalkotás-kutatás magyarországi tapasztalatai	191
4.1. Fogalmak és intézmények	191
4.2. A bírósági akták próbakutatása	193
4.3. Az első komparatív felmérés	195
4.3.1. A kutatás módszertana	195
4.3.2. A főbb megállapítások	197
4.3.3. Az igazoltatások természete	198
4.3.4. Az igazoltatási tapasztalatok	200
4.3.5. A rendőrök véleménye az etnikai alapú kiválasztásról	203

4.3.6. A „gyanú” gyakorlati meghatározása	206
4.3.7. Az igazoltatás célja	209
4.3.8. Az igazoltatások hatékonyságának értékelése	210
4.3.9. A jogi szabályozás és lakossági jogismeret	215
4.3.10. Következtetések	215
4.4. A „Hatékony rendőri igazoltatási stratégiák” projekt	216
4.4.1. A projekt módszertana	216
4.4.2. Az igazoltatások mennyisége	219
4.4.3. Az igazoltatások eredményessége	221
4.4.4. Az igazoltatás etnikai lebontásban	224
4.4.5. A kutatás következtetései	228
5. Konklúziók az etnikai profilalkotás gyakorlatáról	231
 III. RÉSZ: JOG (VÉDELMI) REAKCIÓK ÉS LEHETŐSÉGEK	233
1. Bevezető: Egyenlő bánásmód – egyenlő méltóság	235
2. Az antidiszkriminációs jog fogalomrendszere	237
2.1. A közvetlen hátrányos megkülönböztetés	239
2.2. A közvetett hátrányos megkülönböztetés	239
2.3. Zaklatás	240
2.4. Szegregáció	240
2.5. Megtorlás	241
2.6. Intézményi keretek	241
2.7. További lehetőségek	241
3. A gyűlöletbeszéd mint zaklatás a Legfelsőbb Bíróság előtt	243
3.1. Az edelényi „cigányozás”	243
3.1.1. Az EBH határozata	245
3.1.2. A Fővárosi és a Legfelsőbb Bíróság döntései	248
3.2. A kiskunlacházi „cigánybűnöző”-zés	254
3.2.1. Az EBH határozata	256
3.2.2. A Fővárosi és a Legfelsőbb Bíróság döntései	256
4. A rimóci roma biciklisták esete	262
4.1. A Magyar Helsinki Bizottság stratégiája és a vizsgálat módszertana	264
4.2. A vizsgálat eredményei	265
4.3. A jogi érvelés	270
4.4. Az EBH vizsgálata és az egyezség	272
5. Konklúziók az etnikai profilalkotás mint <i>sui generis</i> tényállás szükségességéről	274

ZÁRÓ GONDOLATOK	275
FELHASZNÁLT FORRÁSOK	279
JOGI DOKUMENTUMOK	304
Magyarországi dokumentumok	304
Jogszabályok	304
Az Alkotmánybíróság határozatai	305
Bírósági ítéletek	305
Európai uniós jogforrások	306
Esetjog	306
Az Európai Unió Bírósága	306
Az Emberi Jogok Európai Bírósága	306
Amerikai Egyesült Államok	307
Franciaország	311
Németország	311

KÖSZÖNETNYILVÁNÍTÁS

A kötet elkészítésében nyújtott segítségéért köszönet mondok mindazoknak a barátaimnak, akik, amellet, hogy fontos szakmai és esetenként szerkesztési tanácsokkal, észrevételekkel segítették a munkámat, a könyv alapjául szolgáló kutatásokban is társaim, egyes részek tekintetében szerzőtársaim voltak: elsősorban Balogh Lídiának, Dinók Henriettnek, Ivány Borbálának, Majtényi Balázsnak, Kádár András Kristófnak, M. Tóth Balázsnak és Simonovits Borinak. A kötet szerkesztésében nyújtott segítségéért köszönet illeti emellett Kovács Kingát és Orbán Endrét, a „megfigyelés társadalmának” kutatását illetően pedig a Mérei Szakkollégium tagjait: Kocsis Andreát, Fazekas Mátét, Neuberger Esztert és Ságvári Bencét. Külön köszönet illeti Kiss Áront a borítóképért. Köszönetet mondok továbbá Finszter Gézának, György Péternek, Korinek Lászlónak, Kovács M. Máriának, Lamm Vandának és Tóth Juditnak – valamint a családomnak; a könyvet nekik (is) ajánlom.

A kötet alapjául szolgáló kutatás a Bolyai János Kutatási Ösztöndíj és az OTKA keretében folyt.

ELŐSZÓ

Az olvasó kezében tartott könyv a 2001. szeptember 11. utáni korszak társadalmának néhány, a szerző által meghatározó jelentőségűnek tartott sajátosságát mutatja be.¹ A New York-i ikertornyok elleni – immár több mint egy évtizede végrehajtott – támadásokat követően a jogpolitikában, a közpolitikai és a közéleti diskurzusban, valamint a rendészeti szférában aktív gazdasági szereplők körében megfigyelhető tendenciák ugyanis kellőképpen markánsak ahhoz, hogy általános következtetéseket vonjunk le.

A kötet *első része* egy általános elemzést tartalmaz, amelynek középpontjában a privát szektor áll. A vizsgálat egyfelől a rendészeti közhatalom gyakorlásában és a közpolitika alakításában részt vevő nem állami tulajdonú vállalatok szerepvállalására; másfelől a privacy, a polgárok személyes, a közhatalmi ellenőrzéstől védett tereinek értelmezésére terjed ki.

A könyv *első részének első fejezete* a terrorizmus elleni – majd később szinte bármilyen deviáns magatartás elleni – háborúvá heroizált állami fellépésre vonatkozóan alkalmazhatóvá váló retorikát mutatja be, amely alapvetően alakítja át azt az erkölcsi, politikai és jogi érvrendszert, amely az állam és polgárai viszonyát meghatározza a szabadságjogok és az állam rendészeti kompetenciái tekintetében. Amint láthatjuk, a „biztonságért” cserébe az állam és a privát biztonsági cégek lényegében biankó csekket kapnak a polgároktól szabadságjogaik korlátozására, mégpedig oly módon, hogy a „biztonság” elérése érdekében tett lépések hatékonyságának mérésére és ellenőrzésére sem politikai, sem technikai vagy jogi intézmények nem állnak rendelkezésre, de még csak egy működőképes fogalmi apparátus sem. E fejezet egy általánosabb kérdéskörhöz, a bűnmegelőzéshez is kapcsolódik. A polgárok szabadságjogainak korlátozására ugyanis már régen nem csak egy bűncselekmény feltételezett elkövetését követően van felhatalmazása a rendészeti jogkörét gyakorló államnak: azt aktuárius, bűnmegelőzési céllal is alkalmazhatja.

Az *első rész második fejezete* a fenti tendenciák azon jellegzetességét taglalja, hogy amellet, hogy a privát szektor – a polgárok és a gazdasági élet szereplői – áldozatai a

¹ A könyv szerzője az utóbbi évek során, számos szakemberrel együttműködésben folytatott kutatásainak összefoglalására vállalkozik. Ezen kutatások részletei több tucat tanulmányban és egy, az etnikai profilalkotás problematikáját taglaló monográfiában is megjelentek; utóbbit a szerző M. Tóth Balázssal – akinek a 2012-ben megvédett Ph.D.-értékezése elkészítésében a szerző konzulensként is közreműködött – közösen jegyzi (M. Tóth Balázs – Pap András László: *A hatékonyság mítosza. Az etnikai profilalkotás alkotmányos és rendészeti kérdőjelei*, Budapest: L'Harmattan, 2012).

közhatalmi ellenőrzés expanziójának, e folyamat a biztonsági iparban közvetve vagy közvetlenül érdekelt cégek számára csábító üzleti lehetőségeket is hordoz, így e szektor sok esetben katalizátoraként is szolgál a fenti folyamatoknak. A közhatalmi feladatok kiszervezése (és az állami ellenőrzés közpolitikájának meghatározása) azonban, ahogy majd láthatjuk, a rendészeti szakkérdések mellett számos alkotmányjogi dilemmát is felvet.

Az *első rész harmadik fejezete* a digitális és infokommunikációs technológiai ipar szerepvállalásával foglalkozik. A rendészeti feladatellátásban közvetlenül megjelenő cégek mellett szinte áttekinthetetlenek azok a folyamatok, amelyek a polgárok személyes adatainak felhasználásához kapcsolódnak. Az adatbányászat a gazdasági élet minden terén, akár a szórakoztatóiparban vagy az egészségügyben is jelen van. A „Nagy Testvér” mellett sok „Kis Testvér” is fenyegeti a szabadságjogokat. A „biztonságért” már nemcsak klasszikus szabadságjogainkat, hanem a magánszféránkat is korlátozni igyekszik az állami és a magánszektorba kiszervezett biztonsági ipar. A „szabadság kontra biztonság” dilemmája lassacskán a „privacy kontra biztonság” kérdésévé szelidül. És méghozzá mindez egy olyan technológiai és társadalmi környezetben zajlik, ahol a közösségi oldalak fogyasztói-használói – milliárdnyian – egyúttal az üzemeltető által (akár rendészeti célokra is) értékesíthető termékek magukis. A társadalom információlapúvá válása során ugyanis minden infokommunikációs technológia a társadalmi ellenőrzés, illetve felügyelet és megfigyelés szolgálatába állítható. A harmadik fejezet röviden kitér egy magyar nyelven lényegében ismeretlen interdiszciplináris – a politikatudomány, a jog, az informatika, a szociológia és a filozófia megközelítéseit ötvöző – kutatási irányzat, a megfigyelés társadalmának vizsgálatára irányuló „surveillance studies” bemutatására.

Az *első rész negyedik fejezete* a fent tárgyalt jelenségek magyarországi sajátosságait mutatja be. Az első témakör a szabadságkorlátozás és a kirekesztés speciális középkelet-európai modelljével függ össze: egy olyan társadalomban, ahol például az etnikai előítéletesség széles körben elfogadott és elterjedt attitűd, az előítéletekre épített rendészeti eljárások hatékonynak tekinthetők abban a tekintetben, hogy a (többségi társadalomhoz tartozó) adófizetők végső soron megelégedve és megnyugodva figyelik a kisebbségeket kiemelt figyelemmel „kitüntető”, kifejezetten etnikai ismérvekre alapozott eljárásokat folytató rendőröket – így hatástalannak bizonyulnak a nyugati világ alkotmányos demokráciáiban felvetett legerősebb érvek, amelyek az ilyen eljárások hatástalanságát hangsúlyozzák. Ugyancsak a régiót jellemző sajátosság az, hogy az etnikai adatok védelmét biztosító szabályok téves értelmezése ellehetetleníti a hatékony fellépést a gyűlöletvezérelt bűncselekmények és a hátrányos megkülönböztetés ellen. Megítélésem szerint az etnikai profilalkotás és a diszkrimináció elleni hatékony küzdelem érdekében szükséges lenne az etnikai adatgyűjtés legalább anonim formájának bevezetése bizonyos területeken; a szigorú adatvédelmi szabályok mellett végzett, percepcióalapú adatgyűjtés ugyanis nem korlátozza az egyén önren-

delkezési szabadságként felfogott, alkotmányosan védett autonómiáját. Összehasonlító kutatások során annyiban is hasznos a Nagy Testvér jelentette veszélyekről még eleven, közeli tapasztalatokkal rendelkező posztkommunista társadalmak vizsgálata, hogy itt a privacy szélesan értelmezett felfogása a közügyek nyilvános megvitatásának, illetve a demokratikus társadalmakban létfontosságú transzparencia akadályaként is lehet. A potenciális konfliktust egy esettanulmány, a bírósági adatok nyilvánosságának hazai és amerikai összehasonlítása szemlélteti.

A könyv *második része* egy rendészeti intézkedés – és egy jogvédelmi intézmény – részletes bemutatásával kívánja kontextualizálni, illetve gyakorlati példákkal szemléltetni az első rész általános állításait. Ez a rész indulásként az etnikai profilalkotás elméletét és gyakorlatát mutatja be: azaz egy, a nemzetközi szakirodalomban széles körben tárgyalt rendészeti eljárását, amely a terrorizmus elleni harc retorikai és jogpolitikai környezetében, az adatbányászat technológiai hátterével – illetve a sajátos kelet-európai társadalmi viszonyok között – újabb és értelmezési tartományokkal bővül.

A terjedelmi keretek miatt az elemzés ugyan szinte kizárólag állami szervek gyakorlatát (és két hazai kutatás eredményét) mutatja be, de élesen felveti az alapjogvédelem horizontális hatályának kérdését is, hiszen a rendőrökkel kapcsolatban felmerülő alkotmányos és rendészeti kérdések például a bevásárlóközpontok, áruházak biztonsági őrre vonatkozóan is hasonlóan relevánsak.

A *harmadik rész* az etnikai profilalkotás elleni jogi fellépés lehetőségeit az antidiszkriminációs jog fogalmai között értelmezve mutatja be: konkrét hazai jogesetek bemutatásával érvel amellett, hogy az egyenlő bánásmód követelményét – és ezáltal az emberi méltóság védelmét – e jogterület rendkívül hatékonyan, egyfajta jogvédelmi szuperfegyverként biztosíthatja. Amennyiben az antidiszkriminációs jogra mint élő, dinamikusan fejlődő, bővülő fogalmi apparátussal operáló jogterületre tekintünk, a zaklatáshoz hasonló *sui generis* tényállások megalkotásával, de akár a zaklatás tényállásának alkalmazásával a jogvédelem olyan új lehetőségei nyílhatnak meg, amelyeket alkotmányossági okokból kifolyólag sem a polgári, sem a büntetőjog nem biztosíthat.

A könyvben olvasható interdiszciplináris elemzés ötvözi az alkotmányjog és a rendészettudomány módszereit, valamint esetenként tágabb társadalomtudományi tekintést is nyújt.



I. RÉSZ: JELENSÉGEK ÉS IRÁNYZATOK
A RENDÉSZETI (ÁLLAM)HATALOM ALKOTMÁNYOS
ÉS TÁRSADALMI FELFOGÁSÁNAK VÁLTOZÁSÁBAN



1. BEVEZETŐ: SZABADSÁG VAGY BIZTONSÁG?!

A 2011. szeptember 11-ét követően kialakult, a rendészeti eljárások jogpolitikai környezetét alapvetően átrajzoló „új világrend” sajátosságát az adja, hogy a nyugati társadalmakban a választópolgárok és a jogalkotók között egyaránt széles körben elfogadottá vált az a nézet, hogy a hagyományos bűnüldözési, nemzetbiztonsági és hírszerzési technológia, vagy éppen az államok közti hadviselésre épülő konvenciók hadijog (és például a hadifoglyok vallathatóságának szabálya) nem alkalmas az öngyilkos merénylők és a terroristaszervezetek sajátos hadviselésének kezelésére. A tragikus eseményektől (vagy a félelemtől) sokkolt társadalom hangulatváltozásait a politikai elit, a jogalkotó és a jogalkalmazó sikeresen használja fel arra, hogy olyan mértékben terjessze ki közhatalmi jogosítványait, amilyenről korábban csak álmodni mert. A „terrorizmus elleni háború” égisze alatt például elfogadtathatók olyan, a bankszférát vagy a légiutas-forgalmat lebonyolító szállítóvállalatokat érintő (ám a költségviselés és a jogkorlátozás végpontján az ügyfeleket terhelő) előírások és korlátozások, amelyek a kábítószer vagy a szervezett bűnözés elleni fellépés során is a hatóságok „régí vágyai” közé tartozhattak, de alkotmányos aggályok miatt még csak fel sem merték vetni.

Az ezredforduló talán legjelentősebb változása ugyanis a rendészeti eljárások során alkalmazott vagy elvárt hatékonysági szempontok szerepének átalakulása. A terrorizmus elleni harc különleges retorikai és pszichológiai környezetében az alapjogi és a jogpolitikai vizsgálatok többsége nem jut túl a „szabadság kontra biztonság” elméleti (és meglehetősen doktriner) vitáján. Az elemzők többsége adottnak veszi, hogy a „szabadság” és a „biztonság” zéróösszegű játszma, a „biztonság” fogalmát pedig kritika nélkül azonosítja a kormányzat vagy a szakpolitika által javasolt különböző biztonsági intézkedésekkel, azok valós hatásának és társadalmi költségeinek vizsgálata nélkül. Annak ellenére van ez így, hogy az egyes intézkedések alkotmányosságának megállapításához hagyományosan alkalmazott szükségesség-arányosság alapjogi tesztjéhez egyébként a költségvizsgálat logikailag elengedhetetlen lenne. Az alapjogkorlátozás arányosságára vonatkozó követelmény alapján ugyanis az alapvető jogkorlátozásakor a legitim cél elérése alkalmas legenyhébb eszközt kell választani, és az elérni kívánt cél fontosságának arányban kell állnia az alapjogkorlátozás súlyával.²

További tendencia, hogy az eredetileg kivételesnek tekintett szemlélet és eljárásrend a „terrorizmus elleni harc” után általában a „bűnözés elleni harc” valamennyi

² Lásd pl. 20/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990.

területére alkalmazható válik. Mindemellett, a bűnüldözés helyett egyre inkább a bűnmegelőzés válik hangsúlyos területté, mégpedig oly módon, hogy egyre bővül azoknak a kényszerintézkedéseknek a köre, amelyeknek a bűnelkövetés megelőzését szolgáló társadalmi ellenőrzés szolgál alapjául: a hatékonysági szempontok sajátosan lazán értelmezett szempontjai és a digitális technológia kínálta adatelemzés, adatbányászat lehetőségeinek figyelembevételével.³

A hatásvizsgálat az alkotmányossági kívánalmakon túlmenően alapvető jogpolitikai követelmény is. Gondoljunk csak a büntetőpolitikai vitákra: a zérótolerancia elve, illetve az újabban Magyarországon is bevezetett „három csapás”-szabály kapcsán magától értetődő, hogy egy intézkedés bevezetésének mérlegelésekor vizsgálni kell annak széles körben értelmezett társadalmi hatásait is.⁴ Egy szigorú büntetőpolitika az igazságszolgáltatási rendszert nyilvánvalóan terhelő költségeken túlmenően további terheket is ró a társadalomra: érinti például a fogvatartottak családját (így a gyermekek szociális helyzetét), növeli a gazdaságilag inaktív lakosságot stb. Becslések szerint például Amerikában a kábítószer elleni harc 1980-ban évi 10 milliárd dollárba került, és 31 000 fős börtönlakosságot jelentett; 2005-ben a küzdelem már 35 milliárd dollárnyi költséggel és 400 000 személy fogva tartásával járt. Miközben a terrorizmus elleni védekezés céljából életbe léptetett banki adatkezelési, adatszolgáltatási kötelezettségek elképesztő költségekkel járnak, közismert tény, hogy a terrorizmus nem feltétlenül drága: az FBI például pontosan feltérképezte a szeptember 11-i merényletek költségét, 303 672 dollárban állapítva azt meg.⁵ Azt is kimutatták, hogy ennek az összegnek mintegy 47%-a készpénzként jutott el a megfelelő helyekre, ráadásul kis összegekben és legális kereskedelmi tevékenység (például mézeladás) formájában, tehát még a legprecízebb adatbejelentési szabályok mellett sem tűnt volna fel senkinek.⁶

³ Az új kriminálpolitikai trend és a profilalkotás kapcsolatáról lásd Borbíró Andrea: *Kriminálpolitikai és bűnmegelőzés a késő-modernitásban. A veszélyességi szemlélet feltámadása: a kockázati logika*, Eötvös Loránd Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest, 2011 (különösen 64–68).

⁴ Lásd pl. Fábán Erika: „Három csapás” szakmai szemmel – Kerekasztal-beszélgetés a Btk. szigorításáról (<http://www.jogiforum.hu/hirek/23374>), valamint Borbíró Andrea: „Three Strikes and You’re Out!” Magyarországon – kriminálpolitikai racionalitás vagy szimbolikus jogalkotás? *Acta Facultatis Politico-Juridicae Universitatis Budapestiensis* 45. 2008.

⁵ Gouvin, Eric: Bringing Out the Big Guns: The USA Patriot Act, Money Laundering, and the War on Terrorism, *Baylor Law Review*, Fall 975, 2003, 975.

⁶ Uo.

1.1. A „biztonság” ténye és érzete

A szakembereknek – elsősorban a kriminológusoknak – széles körű ismereteik vannak a lakosság bűnözéssel kapcsolatos attitűdjeinek egyik legfontosabbikáról, a bűnözéstől való félelemről. Ez voltaképpen két érzés, a szűkebb értelemben vett félelem és a szorongás egyfajta keveréke.⁷ A „terrorizmus elleni harc” sajátossága abból is fakad, hogy a társadalom biztonságérzete nem objektíven, a bűnözésre vagy terrorizmusra vonatkozó statisztikák függvényében alakul, hanem számos szociálpszichológiai együtttható – és nem utolsósorban a polgárokhoz eljutó információk – nyomán változik. A veszély pedig hálás téma. A média, ha arra nem is képes, hogy megmondja az embereknek azt, hogy mit gondoljanak, mindenképpen erősen befolyásolja, hogy miről gondolkodjanak. Egy angol felmérés kimutatta, hogy noha az elmúlt években a bűnözés mértéke csökkent, a politikai napilapok olvasóihoz képest a bulvársajtót olvasók közül majdnem kétszer annyian (43%, szemben a 26%-kal) voltak azon az állásponton, hogy emelkedett a bűnözés.⁸

Ugyanígy, azok, akik sok krimet olvasnak vagy néznek, nyilván veszélyesnek tartják a rendőrök munkáját. Valószínűleg meglepődnének, ha tudnák, hogy bár egy néhány évvel ezelőtti felmérés szerint a munkahelyi halálokok között például Amerikában valóban az emberölés a második, de hatszorosa a valószínűsége annak, hogy taxisofőrt ölnek meg munka közben, mint hogy egy rendőrt; illetve, a munkájuk végzése közben életüket veszítő rendőrök 40%-a baleset áldozata (ugyanezen statisztika szerint, a munkahelyi halálos balesetek 98%-a a civil szférában történik, elsősorban a bányászatban és az építőiparban).⁹

Az emberek általában a valósnál nagyobbra értékelik annak az esélyét is, hogy bűncselekmény áldozatává válnak. Például egy Trinidadban végzett longitudinális kutatás résztvevői „valószínűnek” vagy „nagyon valószínűnek” gondolták azt, hogy egy éven belül gyilkosság áldozatai lesznek. 1999-ben az 1,3 milliós országban 120 emberölés történt, így az 585 ezer megkérdezett 99,8%-a tévesen mérte fel a helyzetet.¹⁰

Az életünket fenyegető veszélyeket tehát nem objektív szempontok alapján mérjük fel. Amerikában 1960 óta (2001. szeptember 11-ével együtt) ugyanynyi áldozatot szenvedett a terrorizmus, mint ahányan villámcsapástól vagy szarvasgázolás következtében haltak meg: a hivatalos adatok szerint 4000 körüli a szám. Ehhez képest az influenza

⁷ Lásd. pl. Korinek László: *Félelem a bűnözéstől*, Budapest: KJK, 1995.; Korinek László: A büntetőpolitika irányelvei Magyarországon, in Jakab András, Takács Péter (szerk.): *A magyar jogrendszer átalakulása, 1985/1990–2005*, Budapest: Gondolat Könyvkiadó, 2007. 473–496.

⁸ Green, David A.: Public opinion versus public judgment about crime. Correcting the 'Comedy of Errors'. *British Journal of Criminology*, January 2006, 138–139.

⁹ Roots, Roger: Are Cops Constitutional? *Seton Hall Constitutional Law Journal*, Summer 2001, 711–712.

¹⁰ Chadee, Derek – Austen, Liz – Ditton, Jason: The Relationship Between Likelihood and Fear of Criminal Victimization, *British Journal of Criminology*, January 2007. 133–135.

és tüdőgyulladás évi 60 000, az autóbalesetek pedig 40 000 ember halálát okozzák.¹¹ A terrorizmus elleni „háborúvá” emelt intézkedéssorozat sajátossága éppen abban áll, hogy a háború (hasonlóan a „bűnözés”-hez) egy nyílt végű folyamat: soha nem lesz vége, és azt sem tudhatjuk, hogy az intézkedések valójában mennyire hatékonyak. Ha nem kerül sor terrortámadásra, azt a hatékony preventív eszközrendszernek tulajdoníthatjuk, ha mégis: az éppen hogy további intézkedések és eszközök bevetését teszi indokolttá. Ráadásul, a folyamatosan fenntartott félelem fontos identitás- és közösségképző erő, ami kifejezetten erősítheti az állami rendvédelmi apparátus érdekérvényesítő képességét, illetve retorikai eszköztárát. Végző soron azt is mondhatjuk: ha a bűnözés (pontosabban, az attól való félelem) a fejünkben, az érzéseinkben, szorongásainkban létezik elsősorban, akkor tulajdonképpen helyesen jár el az állam, ha lélektani placebókkal kezel bennünket, és fölösleges lenne bajlódni az egyes biztonsági intézkedések gyakorlati hatásvizsgálatával. Noha a jog közgazdasági elemzésével foglalkozó, angol nyelvterületen ’law and economics’ néven művelt, többek között a bűnmegelőzés társadalmi költségeivel is foglalkozó diszciplína módszertana és tudományos eredményei évtizedek óta ismertek; úgy tűnik, hogy a terrorizmus megelőzésére életbe léptetett különböző jogkorlátozások széles társadalmi támogatottsággal bírnak, az intézmények tényleges hatékonyságának vizsgálata nélkül is.

Tudjuk, hogy az áldozattá válástól való félelemmel kapcsolatban például a költségek felmerülhetnek az emberek egészségromlását jelentő stressz, illetve az ehhez kapcsolódó egészségügyi kiadások formájában, de azáltal is, hogy a félelem magatartásváltozást okoz. Ilyen például az, ha az emberek taxival vagy kocsival mennek bűnügyileg fertőzöttnek tekintett helyekre.¹² A költségek lehetnek közvetlenek, de közvetettek is: az előbbire példának a riasztóberendezések beszerzése vagy a biztosításra fordított összegek szolgálhatnak, utóbbira az, hogy az emberek korábban elindulnak a munkahelyükről, hogy ne egyedül, sötétben érjenek haza, és nem jelentéktelen az az időmennyiség sem, amelyet a véletlenül megszólaló riasztók elhallgatásával töltenek. Az Egyesült Államok egy-egy felnőtt polgára például naponta két percet tölt különböző záruk kinyitásával és bezárásával, és ennél valamivel többet a kulcsai keresésével – ez az idő évi 437 dollárt jelent személyenként, állami társadalmi költségként pedig 90 milliárd dollárt.¹³ Egyes elemzések szerint a biztonsági zárokra, riasztókra, őrekre stb. fordított évi 160–300 milliárdos tétellel a bűnmegelőzésre fordított privát kiadások a teljes igazságszolgáltatási és rendvédelmi szervezetrendszer működtetésével vetekedő kiadást jelentenek – részben egyébként azért, mert az előbbi kiadások jelentős része állami költségvetésből finanszírozott, így hatástalan, pél-

¹¹ Solove, Daniel J.: Data mining and the security-liberty debate, *University of Chicago Law Review*, Winter 2008.

¹² Dolan, Paul – Peasgood, Tessa: Estimating the Economic and Social Costs of the Fear of Crime, *British Journal of Criminology*, January, 2007, 123–124.

¹³ Anderson, David A.: The Aggregate Burden of Crime, *Journal of Law & Economic* 42, 1999. 2/623–624.

dául amikor olyan bűnmegelőzési technológiára költünk, amely nem csökkenti a bűnözés mértékét, csak áthelyezi.¹⁴

A hatékonyság számos alkalommal kerül elő az új korszak emblematis (a könyv második részében terjedelmes külön fejezetben bemutatott) jelensége, az etnikai profilalkotás gyakorlatának kérdése kapcsán is. Az etnikai profilalkotás az e kötetben használt, M. Tóth Balázssal közösen kidolgozott¹⁵ definíció szerint az a jelenség, amikor rendészeti, bűnüldözési vagy egyéb olyan tevékenység során, amikor az eljáró személy hivatalos minőségében, hatósági jogkörében jogosult a megcélzott személyekkel szemben jogilag kötelező intézkedést hozni, akkor az intézkedés alá vonandó személyek meghatározására – legalább minimális diszkréció birtokában eljárva – úgy kerül sor, hogy a kiválasztásban szerepet játszik az érintett személy etnikai hovatartozása vagy bőrszíne.¹⁶ Amint majd látjuk, az etnikai alapú profilalkotást elutasító érvek egy része azok elvi elfogadhatatlanságára hivatkozik: vagyis arra, hogy nem igazolható az, ha az egyén felelősségi körén kívül álló okból – például a bőrszíne miatt – válik aránytalan mértékben közhatalmi intézkedés alanyává; még akkor sem, ha egyébként ez a módszer ésszerűnek bizonyulhat a hatékonyságra vonatkozó számítások alapján.

Egy másik, pragmatikus érv azonban az ilyen eljárások gyakorlati hatékonyságának hiányára hívja fel a figyelmet: az etnikai alapú profilalkotásra épülő intézkedések hasznossága ugyanis az etnicitás és a magas bűnözési ráta összefüggésének vélelmére épül, és a logikusnak tűnő korreláció bizonyításának szükségessége sokáig fel sem merült, hiszen az aránytalanul nagyobb arányban igazoltatott kisebbség soraiból abszolút számokban mérve valóban kellően sok jogsértőt is kiszűrtek. A gyakorlati vizsgálatok azonban kimutatták: mindez nem jelent valódi költségarányos hatékonyságot, ugyanis túlságosan magas lett a hamis negatívok és a hamis pozitívok értéke. Más szóval: aránytalan mértékben sújtja a nem jogsértő kisebbségi lakosságot, ugyanakkor erőteljesen csökkenti annak az esélyét, hogy egy, a többséghez tartozó jogsértőt felfedezzenek – tehát, az emberi jogi aggályokon túlmenően sem tekinthető megfelelő rendészeti, bűnmegelőzési, nemzetbiztonsági stratégiának.

¹⁴ Mikos, Robert A.: „Eggshell” Victims, Private precautions, and the societal benefits of shifting crime, *Michigan Law Review*, November 2006, 308, 309, 315, 319.

¹⁵ M. Tóth Balázs – Pap András László: *A hatékonyság mítosza. Az etnikai profilalkotás alkotmányos és rendészeti kérdései*, Budapest: L'Harmattan, 2012. Lásd még M. Tóth Balázs: Az etnikai profilalkotás a bűnmegelőzésben és a bűnüldözésben (Ph.D. értekezés), Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Deák Ferenc Doktori Iskola, 2011.

¹⁶ A könyv elsősorban a közúti, közterületi rendőrségi intézkedéseket vizsgálja, mert erről a területről rendelkezünk a konceptuális vagy normatív természetű állításokat alátámasztó, módszertanilag megalapozott kutatásokból származó empirikus adatokkal, de a megállapítások értelemszerűen alkalmazhatóak minden, a fogalomnak megfelelő gyakorlatra. A kötet megírása során elsődlegesen az igazoltatási gyakorlatra, illetve annak brit megfelelőjére (stop and search) koncentráltunk, de az elemzett esetek és példák kiterjednek a ruházátvizsgálásokra, kérdések feltételére vagy éppen határrendészeti, repülőtéri ellenőrzésekre is.

Egy további (végső soron ugyancsak hatékonysági) érv a kisebbségi közösségek elidegenítésének kockázatára hívja fel a figyelmet, ami a bűnmegelőzésben és a bűnüldözésben (legyen szó hagyományos rendvédelemről vagy nemzetbiztonsági politikáról) kiemelten fontos szempont. A közösségi rendvédelem több évtizede elismert modellje ugyanis azon a belátáson alapul, hogy a helyi rendőri (vagy nemzetbiztonsági) feladatok a lakosság aktív közreműködésével hajthatók végre a leghatékonyabban; akkor működik jól a rendőri szervezet, ha a közösség szemében nem ellenséges, igazságtalan, elnyomó hatalomként van jelen, hanem éppen hogy a békés, jogkövető emberek védelmezőjeként, ahol a bűnöző a valódi ellenség.

Ahogy látni fogjuk: az etnikai alapú kiválasztás, az etnikai profilalkotás olyan, a kriminalitás feltételezett összefüggéseire épülő, az egyes nemzeti-etnikai-vallási csoportok fokozott rendőrségi ellenőrzését eredményező eljárás (általában igazoltatás), amely nem feltétlenül alapul ugyan az alkalmazó egyén rasszista vagy xenofób beállítottságán, mégis hátrányos megkülönböztetést eredményez. Lényege, hogy az intézkedés a célszemély nemzeti-etnikai-faji attribútumain alapul, nem pedig a hagyományos gyanúokok valamelyikén. Az igazoltatás alapja ezekben az esetekben nem a terhelt viselkedése, vagy a gyanúsítottira vonatkozó konkrét információ, hanem egy előítélet: az érintett személy etnikai hovatartozása alapján valószínűsített, az adott csoport magas kriminalitási rátájára alapozott, racionálisnak tűnő feltételezés. A kényszerintézkedés tehát nem az egyén számára felróható (gyanút keltő) magatartáson alapul, hanem csupán összesített adatok alapján igazolható. A módszer célja a korlátozottan rendelkezésre álló rendőri erőforrások hatékony, ésszerű összefüggérendszerre alapozott allokációja: hiszen ha például a börtönlakók többsége roma, a terroristák pedig szinte mindannyian (általában arab országból származó) iszlám fundamentalisták, az intézkedés alá vontak körének illetén szűkítése látszólag könnyen igazolható.

Az etnikai profilalkotás eklatáns formában mutatja be a huszonegyedik századi kriminológia jellemzőit. A kockázatmenedzselésre alapozó, ún. aktuárius kriminálpolitika¹⁷ lényege, hogy a rendészetet és a büntető igazságszolgáltatást elszakítja az egyéni felelősségtől.¹⁸

¹⁷ Lásd pl.: Korinek László: *Kriminológia*, Budapest: Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, 2010, 465–487, vagy Korinek László: Rendészet a tudásalapú kockázati társadalomban, *Belügyi Szemle* 59, 2011/1. 8–21.

¹⁸ Az új kriminálpolitikai trend és a profilalkotás kapcsolatáról lásd Borbíró Andrea: *Kriminálpolitikai és bűnmegelőzés a késő-modernitásban. A veszélyességi szemlélet feltámadása: a kockázati logika*. Eötvös Loránd Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest, 2011, 64–68; továbbá lásd Glovel, Karen S.: Police Discourse on racial Profiling, *Journal of Contemporary Criminal Justice* 23, 2007, 239; valamint Satzewich, R. Vic – Shaffir, William: Racism versus Professionalism: Claims and Counter-claims about Racial Profiling, *Canadian Journal of Criminology and Criminal Justice*, April 2009, 199–226; Miller, Kirk: Racial Profiling and Post-modern Society. Police Responsiveness, Image Maintenance, and the Left Flank of Police Legitimacy, *Journal of Contemporary Criminal Justice*, 2007, 248.

Az etnikai alapú profilalkotás elvét és gyakorlatát már 2001. szeptember 11-ét megelőzően is egyre több elméleti és gyakorlati vita övezte; rendészeti, eljárásjogi, alkotmányjogi és szociálpszichológiai érvek felvonultatásával. Az Egyesült Államokban, ahol a fenti eszmecserének többsége zajlott, az ezredfordulóra kialakult egy olyan konszenzus, amely egyértelműen szakmailag megalapozatlannak és morálisan igazolhatatlannak tartotta az etnikai alapú profilalkotásra épülő (döntően közúti igazoltatásban megjelenő) rendőri gyakorlatot. Egy 1999 őszén végzett felmérés szerint annak ellenére, hogy a kérdésben utalás történt az etnicitással összefüggésbe hozható magasabb kriminalitási vélelemre, a megkérdezettek 81%-a ellenezte a faji attribútumokra épülő gépjármű-igazoltatásokat. Egy 1999-es Gallup-felmérés arról is beszámolt, hogy az amerikai lakosság 60%-a (tehát nem csak a feketék) tudja, hogy mi az etnikai alapú profilalkotás, és széles körben elterjedtnek tartja azt.¹⁹ 1999. február 28-án, miután Carl Williams ezredes, a New Jersey-i rendőrség szuperintendánsa összefüggésbe hozta az elkövetők etnikai hovatartozását a kábítószerpiacon elfoglalt helyükkel (az amfetamint elsősorban a fehér motorosokkal, a heroint pedig a jamaikaiakkal párosítva), már át is vehette felmondólevelét Christine Todd Whitman kormányzótól.²⁰

A helyzet ironiája, hogy az etnikai alapú profilalkotás kérdése éppen a World Trade Center elleni támadások idejére vált a szakmai és politikai közvélemény számára egyaránt széles körben ismert és elutasított kérdéssé. A terrortámadást követően azonban a választópolgárok álláspontja száznolcva fokos fordulatot vett: egy 2001. szeptember 11-ét néhány héttel követő adatfelvétel során már a megkérdezettek 58%-a helyeselte az arabok (köztük az amerikai állampolgárok) szigorúbb biztonsági ellenőrzését repülés előtt.²¹ A közhangulat változása nem csak a többségi lakosságot érintette: a Detroit Free Press 2001-es, ötszáz arab amerikai körében végzett felmérése szerint a megkérdezettek 61%-a helyeselte a közel-keleti akcentussal, illetve fizikai jellemzőkkel érkezők fokozott ellenőrzését.²²

A terrorizmusellenes rendészeti intézkedések a világon szinte mindenütt a nemzetbiztonsági, bevándorlási és egyéb hatósági ellenőrzési jogosítványok kiszélesedését hozták. Anglia és Wales területén például 2002 és 2003 között átlagosan napi 60 személyt igazoltattak terrorgyanú alapján, ami évente mintegy 21 500 intézkedést jelentett. Amíg a hagyományos rendőri igazoltatások 13%-a őrizetbe vétellel végző-

¹⁹ Harris, David A.: Using Race as a Factor in Assessing the Reasonableness of Fourth Amendment Activity: Description Yes; Prediction, No, *Mississippi Law Journal Special Edition*, 2003, 426.

²⁰ Lásd: Gross, Samuel R. – Livingston, Debra: Racial Profiling Under Attack, *Columbia Law Review*, June 2002, 1422.

²¹ Uo. 1413.

²² Idézi Elmann, Stephen: Racial profiling and terrorism, *New York Law School Journal of Human Rights*, 2003, 34. lábjegyzet; továbbá Harris, David A.: New Risks; New Tactics: An Assessment of the Re-Assessment of Racial Profiling in the Wake of September 11, 2001, *Utah Law Review*, 2004.

dik, ezekben az esetekben az arány mindössze 1,7% volt; a 21 577 igazoltatást csak 18 esetben követte terrorcselekmény gyanúján alapuló letartóztatás. Németországban egy előre meghatározott profilba illő személyek adatait tartalmazó terrorelhárítási adatbázissal kapcsolatban nemcsak a kormányzati, de a privát szektorban működő szervezeteket is adatszolgáltatási kötelezettség terheli, ami egy 6 millió személyre kiterjedő nyilvántartást eredményez. A rendszerben azért szerepelhet 20 000 potenciális terrorista, mert a listára felkerüléshez elegendő, ha az érintett „vélelmezhetően muzulmán, vagy muzulmán országból érkezett.” Ezen adatok alapján került sor a német hatóságok azon átfogó akciójára, amelynek során 2003. december 17-én 1170 muzulmánok által használt lakást, irodát és egyéb helységet vizsgáltak át.²³

A 2001. szeptember 11-ét követő hónapok számos, az Egyesült Államokban tartózkodó muzulmán, illetve arab személyeket sújtó kényszerintézkedést, rendészeti akciót hoztak.²⁴ Már szeptemberben is több ezer személyt vettek őrizetbe, novemberben pedig mintegy 5 000 18–33 éves, nem bevándorló vízummal az országban tartózkodó arab férfit hallgattak ki. A „terroristabarát” országból érkezett érintettek levelet kaptak a legfőbb ügyészségtől, amelyben arra kérték őket, hogy telefonon egyeztessenek időpontot egy „beszélgetésre”, mert – noha semmivel nem gyanúsítják őket – talán hasznos információval szolgálhatnak. Természetesen az interjú önkéntes volt, ám kérdés, hogy mennyiben értelmezhető az önkéntesség fogalma, ha a kérdés a bevándorlási hatóságtól érkezik. Fontos megjegyezni, hogy egy 2001. novemberi közvélemény-kutatás adatai szerint a lakosság 79%-a helyezte az intézkedéseket.²⁵ A közvélemény alakulását jól jellemzi, hogy 2002-ben a megkérdezettek 30%-a támogatta, hogy internálják a „barátságtalan” országból érkezett, legálisan Amerikában tartózkodó külföldieket,²⁶ sőt, 53% támogatta volna a határok lezárását az arab országok felé.²⁷

Ezt követően, 2002 márciusában további kb. 3000 arab, muzulmán és dél-ázsiai férfit hallgatott ki az igazságügyi minisztérium. Ezzel még nem értek véget az arab és muzulmán személyeket nyíltan célzó intézkedések: 2002 júniusában ugyanis bevezettek egy speciális nemzetbiztonsági határátlépési és idegenrendészeti ellenőrző-rendszert (National Security Entry Exit Registration System – NSEERS), amely 24

²³ Kundnani, Arun: *Analysis: The war on terror leads to racial profiling*, Institute of Race relations, July 7, 2004.

²⁴ Részletesen lásd pl.: Powers, Thomas F.: *When to Hold 'Em*, *Legal Affairs*, September/October, 2004.

²⁵ Gross, Samuel R. – Livingston, Debra: *Racial Profiling Under Attack*, *Columbia Law Review*, June 2002, 1423.

²⁶ Elmann, Stephen: *Racial profiling and terrorism*, *New York Law School Journal of Human Rights*, 2003, 345.

²⁷ Azt is meg kell ugyanakkor jegyezni, hogy 2001. szeptember közepén(!) egy, az amerikai arab- és muzulmánellenességről végzett közvélemény-kutatás eredménye szerint a megkérdezettek 64%-a helytelennek és elfogadhatatlannak tartotta az atrocitásokat, 32% helytelenítette ugyan, de érthetőnek tartotta az adott körülmények között, és csupán 4% vélekedett úgy, hogy az iszlámofób fenyegetések és támadások elfogadhatóak (Roper Center at University of Connecticut, Public Opinion Online, accession number 0390102, question number 029; idézi: Elmann, Stephen: *Racial profiling and terrorism*, *New York Law School Journal of Human Rights*, 2003, 114. lj.).

arab és muzulmán országból (továbbá Észak-Koreából) érkező külföldiek számára ujjnyomattal és fényképpel ellátott nyilvántartást vezetett be. Bár 2003 decemberében a rendszer bizonyos részeit felfüggesztették, egy része továbbra is hatályban maradt. Eközben a rendszerben önkéntesen részt vevők közül 2002 decemberében mintegy 700 személyt letartóztattak és kiutasítottak olyan apróbb bevándorlási szabálysértések miatt, amilyenekért másokat legfeljebb enyhébb pénzbírsággal sújtottak volna. Az Amerikai Társaság a Szabadságjogokért (American Civil Liberty Union – ACLU) 2004-ben publikált adatai szerint 83 310 külföldi állampolgárt regisztráltak, és 13 740-et deportáltak a 2001. szeptember 11. utáni időszakban.²⁸

Az amerikai kormány emellett 24-ről 48 órára emelte azt az időtartamot, ameddig az idegenrendészeti hatóság jogszerűen fogva tarthatja a gyanúsítottakat, majd „vészhelyzet vagy egyéb rendkívüli körülmény” esetén lényegében lehetőséget teremtett a határozatlan időre szóló, vádemelés nélküli, úgynevezett „preventív” fogva tartásra. A fentiek mellett, egy 2001. november 13-án kelt elnöki rendelkezés értelmében, George W. Bush – a hadsereg főparancsnokaként eljárva – felhatalmazást adott arra, hogy a terroristagyanús nem amerikai állampolgárokat határozatlan időre őrizetbe vegyék, és ügyeikben katonai bíróságok járjanak el. A 2002. év elejétől kezdve pedig megindult a fogva tartott külföldiek százainak, elsősorban afganisztáni és a kubai személyeknek az Egyesült Államok területén kívül eső Guantánamói-öbölben lévő haditengerészeti gyűjtőtáborba történő transzportálása. Két éven át (vagy még tovább) több mint 600, negyven különböző országból származó (nem amerikai állampolgárságú) személyt tartottak fogva vádemelés vagy a védelem jogának biztosítása nélkül. Az ügyekben dönteni hivatott katonai bírósági tanácsok tagjai az USA hadseregének hivatásos állományú tagjai voltak, az első fokú határozat ellen pedig csak egy ízben lehetett fellebbezni, és akkor sem polgári, hanem egy másik katonai bírósághoz, amelynek ajánlása alapján a védelmi miniszter hozhatott végleges döntést. A pártatlan igazságszolgáltatás (amerikai állampolgárok számára biztosított) garanciájáról esetükben értelemszerűen nem beszélhetünk. Kétségtelen, hogy egy ilyen fajta eljárás a saját állampolgárai tekintetében az Egyesült Államokban nem állná ki az alkotmányosság próbáját. Olyannyira nem, hogy néhány 2004-es ítéletben – igaz, nem az emberijog-sértéseket, hanem a hatalommegosztás alkotmányos elvét értelmezve – a szövetségi Legfelső Bíróság több alkalommal is kimondta, hogy az elnök túllépte a hatáskörét. A *Rasul v. Bush*²⁹-ügyben például úgy rendelkezett, hogy a fogvatartottaknak, ha amerikai hatóságok tartják őket fogva, jogukban áll amerikai szövetségi bírósághoz fordulni szabadságjogaik védelme érdekében, még abban az esetben is, ha a fogva tartás helye nem tarozik az Egyesült Államok korlátlan szuverenitása alá (pl. Guantánamói-öböl). A *Hamdi v. Rumsfeld*³⁰-ügyben hozott döntés

²⁸ ACLU: Sanctioned Bias: Racial Profiling Since 9/11, ACLU, Febr 2004.

²⁹ *Rasul v. Bush*, 542 U.S. 466 (2004).

³⁰ *Hamdi v. Rumsfeld*, 542 U.S. 507 (2004).

értelmében pedig valamennyi amerikai állampolgárt, még ha ellenséges fegyveresnek is minősül, megillet a pártatlan bírósági eljárás.³¹

Az etnikai profilalkotás társadalmi megítélését illető, 2001. szeptember 11-ét követő időleges „backlash” ellenére Amerikában a közvélemény és a politikai elit nyomására a szövetségi, állami és helyi kormányzat (nem ritkán a rendőri vezetéssel az élen) egyre szélesebb körben kezdeményezte a rendőri eljárások etnikai megoszlásának hathatós ellenőrzését, megbízható adatgyűjtés útján. Olyannyira, hogy 2005 januárjára az Egyesült Államokban csak négy államban nem volt a faji alapú profilalkotás ellenőrzésére szolgáló, valamennyi rendőri intézkedés alá vont személy etnikai hovatartozását feltüntető adatgyűjtés. Ami pedig a szövetségi szabályozást illeti, 2003. június 14-én Bush elnök a rendőri intézkedések során a faji hovatartozás figyelembevételéről szóló iránymutatást adott ki.³² Az iránymutatás összefoglalja az etnikai adatra épített eljárási rendet érintő bírósági gyakorlat legfontosabb előírásait. Ennek megfelelően a tárgyi hatálya kiterjed minden spontán intézkedésre és rutin eljárásra, és előírja, hogy kizárólag konkrét gyanúsítottakra vonatkozó, megbízható információk alapján, helyben és időben körülhatárolt cselekmény- és elkövetői leírás kapcsán vehető figyelembe a személyleírásban szereplő faji (etnikai) adat.³³

A terrorellenes intézkedések kapcsán a világ számos pontján újra fellángoltak tehát a viták az etnikai alapú profilalkotásra épülő preventív intézkedésekről. Az egyik alapkérdés az lett, hogy vajon kihat-e az érvek értékelésére a társadalmi-kriminológiai környezet változása, tehát az, hogy nemzetbiztonsági kérdéssről, azaz nem bűnmegelőzésről vagy hagyományos bűnüldözésről van szó.³⁴

Tekintsük át, hogy mi is a hagyományos rendőri eljárásokhoz képest a terrorizmus elleni fellépések kapcsán az etnikai hovatartozásra épülő eljárások társadalmi és szak-

³¹ Lásd még pl.: McDonough, Molly: Guantanamo Detainees Start Legal Process, *ABA Journal E-Report*, July 2, 2004; illetve: Kiyal, Neal K.: Executive and Judicial Overreaction in the Guantanamo Cases. *Cato Supreme Court Review*, 2004. 49–67.

³² U.S. Department of Justice: Guidance Regarding the Use of Race by Federal Law Enforcement Agencies. June 2003.

³³ Az iránymutatás nem tartalmaz ugyanakkor szankció- vagy garanciarendszert, és adatgyűjtési kötelezettséget sem állapít meg az intézkedő hatóságok számára. Az említett hiányosságok pótlására 2004-ben két törvényjavaslat is a kongresszus elé került, amelyek többek között bevezetnék a szabályok megsértése esetén a rendőröknek juttatott költségvetési támogatás csökkentését mint szankciót is (End Racial Profiling Act – benyújtó Russel Feingold demokrata szenátor, Wisconsin, valamint John Conyers demokrata képviselő, Michigan; illetve Uniting Neighborhoods and Individuals to Eliminate Racial Profiling Act – benyújtó: John Breaux demokrata szenátor, Michigan, valamint George Voinovich republiánus képviselő, Ohio.)

³⁴ Például a durbani rasszizmusellenes világkonferencia nyilatkozatot fogalmazott meg, és 58-ik ülésén az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága is felhívta a figyelmet arra, hogy a terrorizmusellenes intézkedések nem eredményezhetnek faj, bőrszín, származás, nemzeti vagy etnikai eredet szerinti diszkriminációt, valamint felhívta a tagállamokat, hogy tartózkodjanak az etnikai alapú profilalkotástól (Racial Discrimination in the Administration of Justice. Submission of the Open Society Justice Initiative to the UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination on the occasion of its 65th Session. Open Society Justice Initiative, August 2004).

mai megítélésében bekövetkezett változások alapja.³⁵ A legfontosabb a közvélemény (és az ebből fakadó politikai nyomás) változása. Minél nagyobb a veszély és a kockázat, annál szívesebben adunk fel a jogainkból; különösen, ha élet-halál kérdéséről van szó. Egy olyan aszimmetrikus bűncselekmény esetében, ahol egyetlen terrorista több ezer emberéletet olthat ki, egy hatékony, ám diszkriminatív és előítéletes intézkedés nem feltétlenül sérti az emberek igazságérzetét. Ráadásul a profil is megbízhatóbbnak tűnik, mert bár nyilván nem minden arab vagy muzulmán terrorista, de (vélt)hetjük) minden terrorista arab, illetve muzulmán fanatikus lesz. Hajlamosak vagyunk arra a következtetésre jutni, hogy az új globális fenyegetettség világában egyszerűen megváltozik az élet: például több igazolvánnyal és igazoltatással kell mindannyiunknak számolnia. Bizonyos szabadságjogaink korlátozása szükségszerűnek tűnik, és ha ez megfelelő udvariassággal, nem kirekesztő módon végrehajtott intézkedések formájában jelentkezik – és nem sűti automatikusan az érintettek a bűnösség vagy az ellenségesség bélyegét –, talán nem is olyan szörnyű. Szociálpszichológiai tanulmányok szerint ugyanis az embereket nem is feltétlenül a szankciók zavarják egy hatósági eljárásban, hanem az elfogult, diszkriminatív, megalázó bánásmód.³⁶

Amint látni fogjuk: bár plauzibilisnek tűnnek a fenti érvek, korántsem meggyőzőek. Számos tanulmány³⁷ rámutat arra, hogy az etnikai alapú profilra épített (a hamis pozitív és a hamis negatívok példájával szemléltetett) rendőri eljárások hatékonysági hiányosságai a terrorellenes intézkedések során sem fognak csökkenni. Külön fontos hangsúlyozni az etnikai profilra épülő eljárások hatékonysági támadhatóságát.³⁸ Nemcsak arról van szó, hogy a 11 500 FBI-ügynök nehezen kezdhet bármit is a 3,5 milliós arab-amerikai lakossággal, ha potenciális terroristának tekinti mind-

³⁵ Lásd pl. Sievert, Ronald: Meeting the twenty-first century terrorist threat within the scope of twentieth century constitutional law, *Houston Law Review*, Winter 2000.

³⁶ Stuntz, William J.: Local Policing After the Terror, *Yale Law Review*, June 2002, 91–93.

³⁷ Lásd Stuntz, William J.: Local Policing After the Terror, *Yale Law Review*, June 2002; Gross, Samuel R. – Livingston, Debra: Racial Profiling Under Attack, *Columbia Law Review*, June 2002; Cuéllar, Mariano-Florentino: Choosing Anti-Terror Targets by National Origin and Race, *Harvard Latino Law Review*, Spring 2003; Harris, David A.: Using Race as a Factor in Assessing the Reasonableness of Fourth Amendment Activity: Description Yes; Prediction, No, *Mississippi Law Journal Special Edition*, 2003; Banks, Richard: Beyond Profiling: Race, Policing and the Drug War, *Stanford University Law Review* 56, December 2003, 571; Banks, Richard: Racial profiling and antiterrorism efforts, *Cornell Law Review*, July 2004; Harris, David A.: Racial profiling revisited: „Just common sense” in the fight against terror? *Criminal Justice*, Summer 2002; Davies, Sharon: Reflections on the Criminal Justice System after September 11. 2001, *Ohio State Journal of Criminal Law*, Fall 2003; Ramirez, Deborah – Hoopes, Jennifer – Quinlan, Tara Lai: Defining Racial Profiling in a Post-September 11 World, *American Criminal Law Review*, Summer 2003; Braber, Liam B: Korematsu's Ghost: A Post-September 11th Analysis of Race and National Security, *Villanova Law Review*, 2002.

³⁸ Lásd még pl. Banger, Ryan L.: When Airlines Profile Based on Race: Are Claims Brought Against Airlines Under State Anti-Discrimination Laws Preempted by the Airline Deregulation Act? *Journal of Air Law and Commerce*, Fall 2003; Rhee, Jamie: Bridging Divides: A Challenge to Unify Anti-Subordination Theories. *DePaul Law Review*, Spring 2000; Knight, Elizabeth – Kurnik, William: Racial profiling in law enforcement, *The Defense Perspective on Civil Rights Litigation*. Brief Summer: ABA, 2001.

egyiküket, de ha valahol, akkor a terrorizmus kapcsán kiemelten nagy veszélyt jelent a muzulmán közösségek esetleges elidegenítése.³⁹ Szólni kell még a hamis pozitívok terrorizmus-specifikus problematikájáról is: ugyanis nem tűnik megalapozottnak az a tézis, hogy kizárólag arabok állnának a terrorcselekmények mögött.⁴⁰ Hogy csak az Amerikát érintő eseteket említsünk: Richard Reid (a „cipőbombás”) brit és nyugat-indiai illetőségű volt; Jose Padilla, a chicagói O'Hare repülőtér „piszkos bombás” terroristája hispán volt (igaz, a börtönben iszlám hitre tért) – a fehér Timothy McVainról, John Walker Lindh-ről (az amerikai tálibról) és Charles Bishopról nem is beszélve.⁴¹ Yigal Amir, Jichák Rabin gyilkosa semmilyen merényletprofilra nem került volna fel, ahogy az első kereskedelmi repülőgép felrobbantója sem, akinek felbujtója 1949-ben egy, a feleségét sírba kívánó férj volt.⁴²

A terrorizmussal kapcsolatban sem elhanyagolható a lakossági kooperáció, hiszen nem véletlen, hogy a Bush-kormányzat is kiemelten jelentős potenciális informátor-ként határozza meg a (például bomba vagy öngyilkos merénylet azonosítására alkalmas) kamionsofőröket, taxistákat, parkolóőröket⁴³ – de mindenekelőtt a gyanús viselkedést észlelő muzulmán közösséget. Nem is ok nélkül, hiszen a legutóbbi időkig azonosított amerikai terroristák többségét lakossági bejelentés alapján kerítették kézre. Ilyen volt például a lackawanai terroristacsoport leleplezése, ahol a helyi muzulmán közösség soraiból érkezett lakossági bejelentés alapján indult az eljárás.⁴⁴ Nem mindegy tehát, hogy milyen a rendőrség, a nemzetbiztonság, az FBI stb. lakossági megítélése (egy 1999-es amerikai Gallup felmérés szerint a fehér lakosság körében az állami rendőrség népszerűsége 85%-os, a helyi egységeké pedig 87%-os volt; a fe-

³⁹ Harris, David A.: *New Risks; New Tactics: An Assessment of the Re-Assessment of Racial Profiling in the Wake of September 11, 2001*, *Utah Law Review*, 2004, 933.

⁴⁰ A hamis negatívokról nem is beszélve: gondoljunk csak bele, hogy 2000-ben adatok szerint 7 000 000 külföldi érkezett az Egyesült Államokba turistavízummal, 100 000 ideiglenes munkavállaló- és 280 000 tanulovízum került kiadásra (Taylor, Maria A.: *Immigration Enforcement Post-September 11: Safeguarding the Civil Rights of Middle Eastern-American And Immigrant Communities*, *Georgetown Immigration Law Journal*, Fall, 2002). Ugyanebben az évben 489 millió ember, 127 millió autó és 211 111 hajó kelt át az amerikai határokon (Kohn, Richard H.: *Using the Military at Home: Yesterday, Today, and Tomorrow*, *Chicago Journal of International Law*, Spring 2003, 184).

⁴¹ Harris, David A.: *New Risks; New Tactics: An Assessment of the Re-Assessment of Racial Profiling in the Wake of September 11, 2001*, *Utah Law Review*, 2004, 940; lásd még Baynes, Leonard: *Racial Profiling, September 11th and the Media. A Critical Race Theory Analysis*, *Virginia Sports and Entertainment Law Journal*, Winter 2002; továbbá Joo, Thomas W.: *Presumed Disloyal: Executive Power, Judicial Deference, and the Construction of Race Before and After September 11*, *Columbia Human Rights Law Review*, Fall 2002...

⁴² Nojeim, Gregory: *Aviation Security Profiling and Passengers' Civil Liberties*, *Air and Space Lawyer*, Summer, 1998, 5.

⁴³ Lásd pl. Brandl, Steven: *Back to the future: The implications of September 11, 2001 on law enforcement practice and policy*, *Ohio State Journal of Criminal Law* 1, Fall, 2003/1, 133–154; Osler, Mark: *Capone and Bin Laden: The failure of government at the cusp of war and crime*, *Baylor Law Review*, Spring 2003.

⁴⁴ Harris, David A.: *New Risks; New Tactics: An Assessment of the Re-Assessment of Racial Profiling in the Wake of September 11, 2001*, *Utah Law Review*, 2004, 933.

keték között viszont csak 58%-os és 64%-os⁴⁵). Ezért is történhet meg az, ami kelet-európai mentalitással nézve felfoghatatlan: hogy Amerikában gyakran maguk a (helyi) rendőri szervek utasítják vissza a szövetségi bevándorlási hatóságok arra vonatkozó felhívását, hogy részt vegyenek az arab közösséggel szemben diszkriminatív ellenőrző intézkedések végrehajtásában. Például, a már említett, 2002 márciusában lefolytatott kihallgatássorozat esetén – amikor az igazságügyi minisztérium mintegy 3000 arab, muzulmán és dél-ázsiai férfit hallgatott ki, és az intézkedésekhez a helyi rendőri szervek segítségét kérte, a kezdeményezés számos esetben a helyi rendőri vezetés heves ellenállásába ütközött, ugyanis a muzulmán közösséggel fenntartandó bizalmi viszony veszélyeztetését látták benne.⁴⁶

1.2. A terrorizmus elleni harc során életbe léptetett pénzügyi szankciók

Az alábbiakban a terroristaszervezetek támogatásával összefüggésben alkalmazott pénzügyi, valamint ahhoz kapcsolódó egyéb szankciók esetköre kerül bemutatásra. Ezek sajátossága abban rejlik, hogy a nemzetközi magánjogban jól ismert kontrollmélet újszerű feléledését látjuk. Az elmélet lényege, hogy jogi személyeknél bizonyos esetben nem a bejegyzés vagy a működés helye alapján állapítják meg annak honosságát, hanem a tulajdonosok állampolgársága szerint;⁴⁷ a terrorellenes intézkedések során pedig azt láthatjuk, hogy egyes esetekben jogi személyek a terrorizmust valamilyen formában támogató tevékenysége kapcsán a tényleges tulajdonos (többnyire arab vagy muzulmán) magánszemélyek, illetve közhasznú szervezetek adományozói válhatnak pénzügyi, idegenrendészeti és adott esetben büntetőjogi szankciók alanyává. Az utóbbi eljárások tekintetében alkalmazott felróhatósági standardok, illetve az eljárás alá vont szervezetek és személyek vonatkozásában (a kritikusok szerint) megállapítható a muzulmánokat és arabokat sújtó etnikai diszkrimináció.

A felmerülő kérdések alapvetően három területet érintenek: a terroristának nyilvánított szervezetek és személyek kiválasztása kapcsán alkalmazott diszkrimináció és a minősítési eljárás alkotmányos garanciáinak problematikáját; a terrorszervezetekkel gazdasági kapcsolatba kerülő személyekkel szemben alkalmazott eljárás- és szankciórendszer alkotmányosságát; valamint az ilyen jellegű intézkedések hatékonyságának kérdését. A korábbiakhoz hasonlóan, ehelyütt is elsősorban amerikai példák

⁴⁵ Ramirez, Deborah – Hoopes, Jennifer – Quinlan, Tara Lai: Defining Racial Profiling in a Post-September 11 World, *American Criminal Law Review*, Summer 2003, 1200.

⁴⁶ Lásd ACLU: Sanctioned Bias: Racial Profiling Since 9/11, ACLU, Febr 2004.

⁴⁷ Ez eléggé ritka, és a magánjog alapelvét felülíró gyakorlat, hiszen a jogi személyiség lényege, hogy mindazon jogok és kötelezettségek alanya lehet, mint a természetese személyek, és vagyona is a sajátja: ha egy részvénytársaság vagy egy korlátozott felelősségű társaság csődbe megy, a tulajdonosok és a részvényesek nem felelnek a saját vagyonukkal a cég tartozásáért, szemben az egyéni vállalkozóval vagy a betéti társaság beltagjával.

szemléltetik a felmerülő kérdéseket (ám megjegyzendő, hogy miként a szabályozás, úgy az alkotmányos problematika is szinte mindenütt hasonló).

1.2.1. Ki a terrorista?

A terrrorszervezetek minősítési eljárása kapcsán felmerül az, hogy a terroristának minősített szervezetek és személyek között aránytalanul, indokolatlanul nagy számban szerepelnek arabok és muzulmánok, míg egyéb (pl. ír, baszk vagy zsidó) szélsőséges szervezetekkel szemben nem érvényesül hasonló nemzetbiztonsági szigor. Számos elemző⁴⁸ szerint a terrrorszervezetek meghatározása alapvetően diszkriminatív, mert nem a világ összes szervezetére alkalmazzák, egységes feltételrendszert követve, hanem csak azokra, amelyeket a mindenkori kormányzat (többnyire nem nyilvános elvek, hanem titkos információk alapján) annak minősít.⁴⁹ Pedig gondolhatjuk, hogy ez utóbbi nehezen támadható elvnek tűnik, hiszen a nemzetbiztonsági kockázat megítélése valóban a mindenkori kormány feladatköre. Ez így is van a klasszikus, külpolitikai konfliktusok következményeként elrendelt szankciók, korlátozó intézkedések vonatkozásában. Azonban a helyzet alapvetően megváltozik, amint a modern terrorizmus államokhoz nem köthető formájáról van szó (lásd a tálib, illetve az al-Kaidához tartozó fegyveresek hadviselőfél-státusza körüli nemzetközi jogi jogértelmezési vitákat). Ilyenkor ugyanis komoly alkotmányos kétségek merülhetnek fel azzal kapcsolatban, hogy a kormány (védhetően) titkosított információkra hivatkozva egyszerűen feketelistára helyezhet honos és külföldi szervezeteket, személyeket.⁵⁰

⁴⁸ Rosenzweig, Paul: Civil Liberty and the response to terrorism, *Duquesne Law Review*, Summer 2004; Cole, David: The New McCarthyism: Repeating History in the War on Terrorism, *Harvard Civil Rights – Civil Liberties Law Review*, Winter 2003; Aziz, Sahar: The laws providing material support to terrorist organizations: Erosion of constitutional rights or a legitimate tool for preventing terrorism? *Texas Journal on Civil Liberties and Civil Rights*, Winter 2003; Ferrari, Erich: Deep Freeze: Islamic charities and the financial war on terror, *St. Mary's Law Review on Minority Issues*, Spring 2005; Cole, David – Dempsey James: *Terrorism and the constitution: Sacrificing civil liberties in the name of national security*, New York: The New Press, 2002; Cole, David: *Enemy Aliens: Double Standards and constitutional freedoms in the war on terrorism*, New York: The New Press, 2003; Cole, David: Secrecy, guilt by association, and the terrorist profil. *Journal of Law and Religion*, 2000–2001; Engle, Karen: Construcing good aliens and good citizens: Legitimizing the war on terror(ism). *University of Colorado Law Review*, Winter 2004.

⁴⁹ Cole, David: The New McCarthyism: Repeating History in the War on Terrorism, *Harvard Civil Rights – Civil Liberties Law Review*, Winter 2003, 10.

⁵⁰ Emlékezzünk például a „terrorizmus” fogalma körüli élénk vitára; arra a politikai kontextustól függően változó értelmezésre, hogy meddig és mitől minősíthető egy-egy milícia szabadságharcosnak vagy terroristának. Libanon szerint a Hezbollah például az utóbbi; ugyanakkor több, az ENSZ Biztonsági Tanácsa által terroristának minősített szervezettel kapcsolatban nyújtott be felülvizsgálati kérelmet például Franciaország vagy az Egyesült Királyság.

Többek⁵¹ szerint már az ikertornyok elleni támadás előtt is aránytalanul sújtották bizonyos intézkedések az arab és muzulmán szervezeteket.⁵² Ha nem muzulmán egy szervezet, akkor valószínűleg könnyebben elkerülheti az embargót, ilyen volt például a PIRA, a „Provizórikus IRA” esete, amely a Hamászhoz hasonló tevékenységet folytatott. Az IRA is lekerült a listáról, amikor 1997-ben tárgyalásztalhoz ült, míg a PFSZ esetében ugyanez a fejlemény nem volt elegendő az átsoroláshoz. Az elemzők arra is rámutatnak, hogy az amerikai szélsőjobbaldali (fegyveres) szervezetek vagy tagjaik – mint például a hírhedt Timothy McVeigh – nem számítanak terroristának, pedig az FBI becslése szerint az Amerikát érintő terrorcselekmények 70%-ért ők felelnek.⁵³

A másik, kapcsolódó kritika a terrorszervezetté minősítő eljárás során a hasonló szankciórendszerrel operáló büntetőeljárás garanciarendszerének elmaradására irányul. A terroristává minősítés többnyire titkos információkon alapul, és az eljárás lényegében a szervezet (vagy személy) pénzeszközeinek befagyasztásával indul, amelyet követően rendkívül rövid idő (tizenöt nap) áll az eljárás alá vontak számára ahhoz, hogy ellenbizonyítással éljenek. Ráadásul a terhekre vont terrorkapcsolatok egy része olyan nemzetbiztonságilag minősített információkra épül, amelyeket a hatóságok gyakran nem is kötelesek közölni velük. Arról nem is szólva, hogy a szervezet ilyenkor már nem rendelkezhet a megfelelő jogi képviselő finanszírozására bevetendő anyagi forrásai felett.

Bár nyilván célszerűségi okok indokolják, aggályos, hogy még a döntés hivatalos meghozatala és nyilvánosságra hozatala előtt lehetőség van a bankszámlák zárolására. Ráadásul, nemcsak a vizsgálati eljárás nem transzparens⁵⁴ – hiszen titkosított információkra épül –, de a szervezetnek⁵⁵ (vagy személynek) a terrorista-dezignációt megelőzően sincs lehetősége észrevételt tenni.

⁵¹ Aziz, Sahar: The laws providing material support to terrorist organizations: Erosion of constitutional rights or a legitimate tool for preventing terrorism? *Texas Journal on Civil Liberties and Civil Rights*, Winter 2003, 68–73; Cole, David: The New McCartyism: Repeating History in the War on Terrorism, *Harvard Civil Rights – Civil Liberties Law Review*, Winter 2003; Ferrari, Erich: Deep Freeze: Islamic charities and the financial war on terror, *St. Mary's Law Review on Minority Issues*, Spring 2005.

⁵² Egy 1997-es lista 31 amerikai tagjából 15 volt arab vagy muzulmán; 1999-ben 14 a 23-ból; 2001 decemberében a 33-ból 19, 2004 novemberében pedig a 39 szervezetből 29 muzulmán vagy közel-keleti volt. (Ferrari, Erich: Deep Freeze: Islamic charities and the financial war on terror, *St. Mary's Law Review on Minority Issues*, Spring 2005, 219.)

⁵³ Aziz, Sahar: The laws providing material support to terrorist organizations: Erosion of constitutional rights or a legitimate tool for preventing terrorism? *Texas Journal on Civil Liberties and Civil Rights*, Winter 2003.

⁵⁴ Uo. 51–56.

⁵⁵ A terrorszervezet többféleképpen lehetnek: Amerikában a „külföldi terrorszervezet”-t ('Foreign Terrorist Organization', azaz FTO) minősítést – ami nemzetbiztonsági veszély esetén rendelhető el – az elnök vagy a külügyminisztérium a kongresszus útján véglegesíti. A „speciális terrorista” kategóriába ('Specially Designated Terrorist', azaz SDT) soroláshoz – amire terrorszervezet támogatása vagy egyéb bűnrészség alapján kerülhet sor – nem szükséges, hogy a szervezet külföldi legyen, és a kongresszust sem kell értesíteni (Crimm, Nina:

Fontos hangsúlyozni, hogy a döntés nem a terhelti jogokat biztosító kontradiktórius bírósági eljárás eredménye, hanem egy sajátos közigazgatásié, amelyet ugyan harminc napon belül bíróság előtt meg lehet támadni, de több okból is kérdéses, hogy ez vajon kielégítő-e.⁵⁶ Egyrészt a terhelt (említetten) nem férhet hozzá a jogi képviselőt biztosításához szükséges pénzügyi forrásaihoz,⁵⁷ másrészt mindössze egy hónapja van a bizonyítékai prezentálására, úgy – és ez talán a legaggasztóbb elem –, hogy a titkosított információkról nem kell részletesen tájékoztatni, így esetleg csak annyit tud az ellene felhozott bizonyítékokról, hogy azok szerint „terroristagyanús”, vagy „nemzetbiztonsági kockázatot jelent”.⁵⁸

A bíróságok egyébként többnyire követik a kormány nemzetbiztonsági álláspontját, és eddig mindegyik komolyabb ügyben elutasították a szervezetek formai és tartalmi kifogásait.⁵⁹

Bár a gyakorlat és a jogtechnikai megoldások változatosak, a legtöbb állam és nemzetközi szervezet (különösen az ENSZ Biztonsági Tanácsa és az EU Tanácsa)⁶⁰ eljárása hasonló hiányosságokkal küzd.⁶¹

High alert: the government's war on the financing of terrorism and implications for donors, domestic charitable organizations, and global philanthropy, *William and Mary Law Review*, March 2004, 1370–1373). 2001 szeptemberében különböző jogcímen 12 személyt és 15 szervezetet minősítettek terroristának; 2003 májusában 250 személy és 36 szervezet vagy jogi személy került a listákra; 2003 végére 315, amelyből 35 FTO. Ferrari, Erich: Deep Freeze: Islamic charities and the financial war on terror, *St. Mary's Law Review on Minority Issues*, Spring 2005, 206.

⁵⁶ *A United States v. Rahmani*, 209 F. Supp. 2d 1045 (C.d. Cal. 2002) ügyben 2002-ben egy szövetségi bíróság – igaz, precedensértékkel nem bíró – döntéssel a tisztességes eljárás elvének csorbulása miatt alkotmányellenesnek is találta a designációs eljárást.

⁵⁷ Fontos megjegyezni, hogy a „terroristastátus”-hoz kapcsolódó korlátozó intézkedések alól kivételt jelenthetnek a humanitárius célra juttatott gyógyszerek, ruha és étel (kivétel a kivétel alól, ha a korlátozás nemzetbiztonsági szempontból indokolt lenne) – de erre a kitételekre is külön kell hivatkozni, amihez a szervezetnek nyilván szintén jogász segítségére van szüksége. Arról nem beszélve, hogy egy SDT-státus a karitatív szervezeteket még az esetleges feloldást követően is örökké stigma marad; a szankcióktól félve ugyanis nemigen lesz adakozó.

⁵⁸ Lásd még Cole, David: Judging The Next Emergency: Judicial Review And Individual Rights in Time of Crisis, *Michigan Law Review*, August 2003; Cole, David – Dempsey James: *Terrorism and the constitution: Sacrificing civil liberties in the name of national security*, New York: The New Press, 2002; Cole, David: *Enemy Aliens: Double Standards and constitutional freedoms in the war on terrorism*, New York: The New Press, 2003.

⁵⁹ Lásd a két legjelentősebb amerikai muzulmán karitatív szervezet eseteit, Crimm, Nina: High alert: the government's war on the financing of terrorism and implications for donors, domestic charitable organizations, and global philanthropy, *William and Mary Law Review*, March 2004, 1375–1376; Aziz, Sahar: The laws providing material support to terrorist organizations: Erosion of constitutional rights or a legitimate tool for preventing terrorism? *Texas Journal on Civil Liberties and Civil Rights*, Winter 2003, 46–47.

⁶⁰ Erre lásd pl. De Wet, Erika – Nollkaemper, Andre (eds.): *Review of the Security Council by Member States*. Intersentia, 2003.

⁶¹ Különösen érdekes a Svédország által az Európai Unió és a designáló Tanács ellen kezdeményezett Adenest, lásd *Aden and others v. Council of the European Union and Commission of the European Commission*, T-306/01 R. (2002).

1.2.2. Bűnmegelőző szervek a privát szektorban

A terrorizmus elleni harc arzenálját tehát jelentős részben pénzügyi jellegű és ahhoz kapcsolódó idegenrendészeti és büntetőjogi szankciórendszer alkotja. Az alapvetés racionálisnak tűnik: ha anyagilag lehetetlenné tesszük a terrorszervezeteket, nyilván működésképtelenné válnak. Ahhoz, hogy e feladatot komoly esélyekkel megoldhassuk, nem elég a nyomozóhatóság erőforrásaira támaszkodni, hanem – a pénzmosás elleni harc tapasztalatai alapján⁶² – a pénzintézetek segítségét is igénybe kell venni. Bár mostanra evidenciának tűnik, amikor a hetvenes években megjelentek az első ilyen jellegű jogszabályok, sokan megütköztek az alapvetően az ügyfélbizalomra építő magáncégekre hárított ilyen jellegű, bűnüldözési, sőt preventív igazságszolgáltatási feladatok felbukkanásán. A közösségi bűnmegelőzés elvének ilyen kiterjesztése végül is elfogadottá vált, így manapság már nincs abban semmi meglepő, hogy a pénzintézetek nemcsak büntetőeljárások során szolgáltatnak információt az ügyfeleikről – a nyomozóhatóságok kérésére –, de gyanús tevékenység észlelésekor (jogszabályi előírásokat követve) „maguktól” is.

1.2.3. Szolgáltatás, anyagi hozzájárulás és bűnrészség

A terrorizmus elleni harc azonban a fentieknél is tovább ment: ugyanis a terrorszervezet magatartásáért a szervezettel gyakorlatilag bármilyen gazdasági-üzleti kapcsolatban álló szervezetekkel és személyekkel szemben is megállapító azok felelőssége.

Egy terrorszervezet több módon juthat pénzhez: bűncselekmény, bűnszervezeti részvétel útján, állami támogatás eredményképpen, adománygyűjtés és befektetések révén.⁶³ Az amerikai igazságügyi minisztérium számításai szerint az al-Kaida vagyosnának mintegy harmada adományokból jött össze.⁶⁴ Az intézkedések egyik célja nem más, mint a terrorszervezeteket szolgáltatásnyújtással vagy éppen adományokkal támogató személyek visszatartása.⁶⁵

⁶² Egy IMF-jelentésre hivatkozva az amerikai kongresszus becslése szerint a pénzmosás a világ gazdaság GDP-jének 2%-át, kb. 600 milliárd dollárt tesz ki (Healy, Nicole: The impact of septembris 11th on anti-money laundering efforts, and european union and commonwealth gatekeeper initiatives, *International Lawyer*, Summer 2002, 735). Megint csak az amerikai kongresszus becslése szerint, a pénzmosás a világ harmadik legnagyobb iparága (Gouvin, Eric: Bringing Out the Big Guns: The USA Patriot Act, Money Laundering, and the War on Terrorism, *Baylor Law Review*, Fall 975, 2003, 70. l.).

⁶³ Chenumolu, Sireesha: Revamping international securities laws to break the financial infrastructure of global terrorism, *Georgia Journal of International Corporate Law*, Winter 2003, 389.

⁶⁴ Crimm, Nina: High alert: the government's war on the financing of terrorism and implications for donors, domestic charitable organizations, and global philanthropy, *William and Mary Law Review*, March 2004, 1374.

⁶⁵ Mindemellett fontos megjegyezni, hogy az adománynak az iszlám vallásban kiemelt szerepe van: az öt előírás egyike a *zakat*, amely az éves bevétel 2,5%-nak alamizsna formájában történő felajánlását írja elő.

A kontrollelmélet sajátos, sokdimenziós újraeledését látjuk tehát, amely a jogi személy tényleges tulajdonosai mellett a szervezetet támogató, annak szolgáltatást nyújtó természetes és jogi személyek felelősségét állapítja meg. Természetesen a jogi személyek és a tényleges tulajdonosok közötti határvonal sosem volt átjárhatatlan (gondoljunk csak a klasszikus pénzmosási tényállásokra, vagy akár a hazai jogi személy alapításával tevékenységet kifejtő külföldi befektetőknek jutott adókedvezményekre), ám a büntetőjogi eszközrendszer ilyen mértékű megjelenése újszerű. A szeptember 11-ét követő világ újszerűségét az új típusú társadalmi jelenségek, illetve bűncselekmények, valamint az azokra adott újszerű válaszok adják. A bonyolult felépítésű terrorszervezetek ugyanis a legtöbb esetben úgy működnek, hogy 95%-ban legitim, jogszerű tevékenységet folytatnak, többnyire valamilyen kulturális, karitatív célt is követve, és csak részben szerveznek terrorcselekményeket.⁶⁶

Több olyan, terrorszervezetekkel is összefonódott szervezet létezik, amelynek olyan személyek is juttattak adományokat, akik nyilván nem terrortevékenységet kívántak támogatni: ilyen például a Muwafaq Foundation, amelynek vagyonkezelői között a szaúdi politikai elit prominensei szerepelnek, vagy a pakisztáni Rabita Trust, amelynek igazgatótanácsi tagja Pervez Musarraf volt miniszterelnök.⁶⁷

Ésszerű lépésnek tűnhet tehát az, ha (kissé megbolygatva a hagyományos felelősségi alakzatokat) a terrorszervezetek tudatos támogatóinak távoltartását úgy érjük el, hogy a zérótolerancia elvét alkalmazva azokkal szemben is fellépünk, akikről tudjuk, hogy nem terrorcélokra kívánnak anyagi támogatást nyújtani, hanem például egy palesztin gyermekkórház vagy egy kulturális intézmény számára. r

A terrorszervezetekkel szemben elrendelt korlátozó intézkedések többnyire rendkívül tágak, minden anyagi szolgáltatásra kiterjednek; David Cole példájával élve: jelentsen ez akár egyetlen csomag zsírkétát egy gyermekkórház javára,⁶⁸ vagy akár azt a gesztust, ha valaki Oszama bin Ladennek Gandhi erőszakmentességről írt könyvének egy példányát kívánta volna elküldeni⁶⁹ – még abban az esetben is, ha a terroristavezér annak hatására felhagyott volna korábbi nézeteivel, és azonnali hatállyal véget vetett volna az erőszakos cselekményeknek.⁷⁰

Ha komolyan vesszük a korlátozó intézkedésekben foglaltakat, a terroristaként meghatározott személyeknek nemcsak a teljes bankszámláját kell befagyasztani, de

⁶⁶ Ezt a Hamász kapcsán egy magas rangú izraeli katonatiszt is megerősítette. (Cole, David: *The New McCartyism: Repeating History in the War on Terrorism*, *Harvard Civil Rights – Civil Liberties Law Review*, Winter 2003, 13).

⁶⁷ Zagaris, Bruce: *The merging of the counter-terrorism and anti-money laundering regimes*, *Law and Policy in International Business*, 2002, 51–52.

⁶⁸ Cole, David: *The New McCartyism: Repeating History in the War on Terrorism*, *Harvard Civil Rights – Civil Liberties Law Review*, Winter 2003, 13.

⁶⁹ Ilyen szabályok mellett például az Afrikai Nemzeti Kongresszus támogatása is törvényellenes lett volna az 1980-as évek Amerikájában (lásd *uo.*).

⁷⁰ *Uo.* 10–11.

egy doboz gyufát vagy egy vekni kenyeret sem lehetne eladni nekik, különben a bolti eladó, a taxisofőr, a szállodai londiner vagy a gyógyszerész is kimeríti a terrorizmus pártolásának, illetve egy terrorcselekmény elkövetésének társtettesi tényállását. Ilyen lehetne például az amerikai állampolgár Mohammed Salah, esete, aki öt évet ült Izraelben Hamász-pártolásért, majd hazatérve 1995-ben megkapta a „Specially Designated Terrorist”-státust, amelynek folyományaként elvileg egyetlen orvos sem vizsgálhatná meg (szolgáltatásnyújtás), de ügyvédet sem fogadhatna az eljárás vizsgautasítása miatt indítandó perének képviseletére.⁷¹

1.2.4. Társtettség vagy véleményszabadság

A terrorszervezet támogatásának ilyen értelmezése körülbelül azt jelenti, mintha bármilyen anyagi támogatás a terrorcselekmény elkövetésében részesség, bűnsegédlet lenne.⁷² Márpedig ez könnyen a véleménynyilvánítás szabadságának korlátozását jelentheti, hiszen anyagi források nélkül bármilyen társadalmi vagy politikai szervezet ellehetetlenül.⁷³

Bár egy ehhez hasonló konkrét ügyben az amerikai Legfelső Bíróság álláspontja szerint⁷⁴ az anyagi hozzájárulás tilalma nem jelenti a véleményszabadság és a politikai nézetek szabadságának korlátozását, hiszen önmagában nem a tagság lett tilos a szervezetben,⁷⁵ az elemzők szerint a gyakorlatban ez a szabadságjog kiüresedését jelenti.⁷⁶ Nem véletlen, hogy ugyanez az amerikai Legfelső Bíróság (a politikai kampányfinanszírozás kapcsán) többször kifejtette, hogy a pénzbeli hozzájárulás a szólásszabadság megnyilvánulása.⁷⁷

Ráadásul a jogalkalmazás nem szorítja vissza az igen tágan megfogalmazott vagyoni hozzájárulás, szolgáltatásnyújtás vagy támogatás fogalmát: az amerikai *Lindh- és Lynne Stewart-ítéletek*⁷⁸ alapjául ugyanis a vádlottak személyes szolgálatában látták megvalósulni a terrorizmus támogatásának tényállását – ami több elemző szerint

⁷¹ Uo. 28.

⁷² „Bűnsegéd az, aki bűncselekmény elkövetéséhez szándékosan segítséget nyújt.” – 1978. évi IV. törvény a Büntető Törvénykönyvről. 21. § (2).

⁷³ Lásd *Brandenburg v. Ohio*, 395 U.S. 444 (1969); *Scales v. United States*, 367 U.S. 203. (1961).

⁷⁴ *Humanitarian Law Project v. Reno*, 352 F.3d 382 (9th Cir. 2003).

⁷⁵ Lásd még *Humanitarian Law Project v. Reno*, 205 F.3d. 1130 (9th Cir. 2000).

⁷⁶ Cole, David: Judging The Next Emergency: Judicial Review And Individual Rights in Time of Crisis, *Michigan Law Review*, August 2003, 1438.

⁷⁷ Lásd pl. *Buckley v. Valeo*, 424 U.S. 1 (1976).

⁷⁸ Bővebben lásd Stacy, Tom: The „Material Support” Offense: The Use of Strict Liability in the War Against Terror, *Kansas Journal of Law and Public Policy*, Winter 2005, 463; továbbá Chesney, Robert: Civil Liberties and the Terrorism Prevention Paradigm: The Guilt by Association Critique, *Michigan Law Review*, May 2003, 1438.

már nem sokban különbözik a politikailag marginalizált vélemény kinyilvánításának kriminalizálásától.⁷⁹

Nemcsak arról van szó, hogy önmagában problematikus a büntetőjogi felelősség alanyi oldalán a felróhatósági mérce ilyen jellegű meghatározása,⁸⁰ de a terrorizmus támogatásával kapcsolatban folytatott eljárások jelentős részben titkos, valamint nem a büntetőeljárás garanciarendszere által védett formában zajlanak (ez utóbbi szempont igen fontos), így például idegenrendészeti eljárás és intézkedés alapulhat olyan titkos adatokon,⁸¹ amelyekről csak semmitmondó összefoglalót kap az érintett.⁸²

David Cole szerint a titkos eljárásokat egyértelműen aránytalanul alkalmazzák arabokkal szemben. Már 1998-ban például a 24 függő titkos bizonyíték alapján zajló ügyből 23 arab, illetve muzulmán ellen folyt. A 2001. szeptember 11. után letartóztatott 1182 személy többségét idegenrendészeti vádakkal vették őrizetbe, de a tárgyalások speciális, titkosított eljárás formájában zajlottak, ügyükben még a tárgyaló bíró sem nyilatkozhatott, ügyvédek nem fogadhattak, és egy speciális (a hagyományos fair eljárási elveket feje tetejére állító) eljárási kategóriát is kialakítottak: ezen eljárás során az FBI által megnevezett személyek mindaddig őrizetben maradtak, amíg a Szövetségi Nyomozóhivatal át nem világította őket.⁸³ 762 ilyen személyt tartottak fogva, és mindössze 3%-uk szabadult három héten belül; az átvilágítás átlagos ideje pedig 82 nap volt.⁸⁴ Vádemelésre (az igazságügyi minisztérium tájékoztatása szerint) mindössze négy esetben került sor, illetve 2002 októberében 431 személyt kitoloncoltak (nyilván azért, mert nem voltak terroristák, mivel ha azok lettek volna, nem engedik őket szabadon – teszi hozzá Cole⁸⁵).

Az sem véletlen, hogy az egyébként tizenöt év szabadságvesztéssel sújtható büntetőtényállást a *Lindh-* és *Stewart-*ügyekig csak a jogalkotó által eredetileg meghatározott célra, azaz a terrrorszervezetek adományok, hozzájárulások formájában történő támogatására használták.⁸⁶

⁷⁹ Chesney, Robert: *Civil Liberties and the Terrorism Prevention Paradigm: The Guilt by Association Critique*, *Michigan Law Review*, May 2003, 1438.

⁸⁰ Lásd pl. a *Morissette v. United States*, 342 U.S. 246 (1952) döntést.

⁸¹ Cole számos olyan esetet sorol fel, amikor titkosított információ alapján (nemzetbiztonsági hivatkozással) éveket töltöttek fogvatartásban ártatlanul vizsgálat alá vont arab vagy muzulmán személyek, akiket aztán vádemelés nélkül bírósági utasításra engedtek szabadon. A palesztin származású Hany Kiaredeen pl. 19 hónapot, az egyiptomi Nasser Ahmed 3,5 évet ült magánzárkában. Az utóbbival szemben az volt a vád, hogy a terrorista Omar Abdel Rahmannak dolgozott, ami igaz is volt, csak éppen a bíróság által kirendelt tolmácsként és jogi asszisztensként (Cole, David: *Secrecy, guilt by association, and the terrorist profil*. *Journal of Law and Religion*, 2000–2001, 273–275).

⁸² Uo. 267.

⁸³ Uo. 268.

⁸⁴ Lásd Roberts, Anthea: *Righting Wrongs or Wronging Rights? The United States and Human Rights Post-September 11*. *European Journal of International Law*, September 2004, 724.

⁸⁵ Cole: *The New McCartyism*... 24.

⁸⁶ Stacy, Tom: *The „Material Support” Offense: The Use of Strict Liability in the War Against Terror*, *Kansas Journal of Law and Public Policy*, Winter 2005, 463.

1.2.5. Hatékonysági kérdések

Ahogy általában a rendszet, de különösképp a preventív intézkedések kapcsán, úgy a terrorellenes pénzügyi korlátozó intézkedésekkel kapcsolatban is felmerül a hatékonyság kérdése.⁸⁷ A széles körű hatósági eljárási jogosítványok ellenére igen alacsonyak az eredményességi mutatók, és ez mindenképpen a szabályok tökéletlenségét jelzi. 2003 végéig Amerikában 6400 eljárás indult, de csak 879 ítélet született.⁸⁸ Az intézkedéseknek a filantrópiára gyakorolt káros hatásai (a karitatív támogatások apadása)⁸⁹ ironikus módon a globalizáció terjedésével járó előnyök csökkenését is eredményezik.⁹⁰

Az igaz ugyanakkor, hogy miként a terrorizmus lélektani értelemben is kifejti hatását („ölj meg egyet, és tarts rettegésben százat”), a vehemens terrorellenes intézkedések már annyiban is hasznosak lehetnek, hogy biztonságérzetet teremtenek. Csak-hogy számos elemző szerint ez az biztonságérzet nem megalapozott – ahogy az etnikai alapú profilalkotás esetében sem az –, és a jogalkotó, illetve a kormányzatok regulációs érdekeik érvényesítésére használják fel a közvélemény által a szabadságjogok korlátozása iránt tanúsított engedékenységet. A pénzügyi intézkedések esetében ez a pénzmosás elleni erőteljes fellépés céljából régóta áhított nyomozóhatósági hatáskörkiterjesztés volt,⁹¹ az Amerikában bevezetett eszköz pedig a 2001-es Patriot Act⁹² pénzügyi intézkedésrendszere lett. A törvény lényegében folytatta a korábbi pénzintézeti bejelentési kötelezettségeket és az ügyfél azonosításának előírását szigorító korábbi előírások politikáját. A törvény kevés újdonságot hozott, de sokat meri-

⁸⁷ A befagyasztott számlák kapcsán felmerül az a kérdés is, hogy ki, mikor és hogyan „olvasztja” majd ki ezeket...

⁸⁸ Ferrari, Erich: Deep Freeze: Islamic charities and the financial war on terror, *St. Mary's Law Review on Minority Issues*, Spring 2005, 225.

⁸⁹ 2001 szeptember 11-ike és 2003 június 5-e között 125 millió dollárnyi összeget fagyasztottak be, karitatív szervezetek vagyonából pedig csak 2002 szeptemberéig 6,3 milliót Amerikában, más országokban pedig további 5,2 millió dollárt (Crimm, Nina: High alert: the government's war on the financing of terrorism and implications for donors, domestic charitable organizations, and global philanthropy, *William and Mary Law Review*, March 2004, 1373.). Becslések szerint ez 2002-ben csak a palesztin gyermekek támogatására fordított pénzből 15 000 gyermek támogatásának elmaradását eredményezte (Ferrari, Erich: Deep Freeze: Islamic charities and the financial war on terror, *St. Mary's Law Review on Minority Issues*, Spring 2005, 206).

⁹⁰ Crimm, Nina: High alert: the government's war on the financing of terrorism and implications for donors, domestic charitable organizations, and global philanthropy, *William and Mary Law Review*, March 2004, 1342.

⁹¹ Gouvin, Eric: Bringing Out the Big Guns: The USA Patriot Act, Money Laundering, and the War on Terrorism, *Baylor Law Review*, Fall 975, 2003, 960.

⁹² A 350 tárgykört átfogó törvénycsomagot – amelyet csupán egy szenátor és 66 képviselő nem szavazott meg –, kevesebb mint egy hónap alatt fogadták el, úgy, hogy a kongresszus tagjainak többsége bevallottan nem is olvasta; elmaradtak a bizottsági viták. A normaszöveg lényegében az igazságügyi minisztérium és a pártvezetők titkos alkutárgyalásai alapján jött létre.

tett a rég ismert intézkedésekből:⁹³ egyrészt a hírszerzési és egyéb nyomozási adatok (kevésbé szigorú ellenőrzéshez kötött) összekapcsolását,⁹⁴ így egy speciális bíróság engedélye alapján (ám ügyészi kezdeményezés és rendes bírósági döntés hiányában is) hozzáférhetőek lettek a nyomozóhatóságok számára fogyasztói, kereskedelmi (akár könyvvásárlási vagy könyvtárhasználati), illetve orvosi adatok.⁹⁵ A törvény lehetőséget biztosít az engedély nélküli, pontosabban utólagosan beszerzett engedély alapján történő házkutatásra, és természetesen tovább bővül a pénzintézetek adatszolgáltatási kötelezettsége is – utóbbi annak ellenére, hogy a pénzügyminisztérium már egy 2001-es jelentésében arról számolt be, hogy a kötelező bejelentések mintegy harmada felesleges.⁹⁶

A pénzügyi szabályrendszer tehát egyértelműen a privát szektort is bevonja a terrorizmus elleni harcba. A fenti szabályok elsősorban az ügyfél és a pénzintézet közötti kapcsolat természetét fogják átrajzolni, és a pénzintézet számára keletkeztetnek egy sor új feladatot, de az idegenrendészeti és büntetőjogi szankciók árnyékában a magánszemély ügyfél, de különösen a társaságok vezető tisztségviselői lesznek kénytelenek körültekintőbben ellenőrizni, hogy a velük üzleti vagy egyéb kapcsolatban álló (például karitatív) szervezet nem szerepel-e valamelyik tiltólistán.

⁹³ A Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete elnökének a terrorizmus finanszírozása és a pénzmosás megelőzéséről és megakadályozásáról szóló 1/2004. évi ajánlása értelmében például „a pénzügyi szervezet köteles kijelölni egy személyt és cégmérettől függően annak helyettesét, aki az esetleges pénzmosási bejelentéseket továbbítja az ORFK felé. (...) A pénzmosás megelőzését és megakadályozását szolgáló jogszabályok (...) alapján a pénzügyi szolgáltatónak minden ügyfelet azonosítani kell. Pénzváltás esetén a 300 000 forintot (...) meghaladó összegű tranzakció esetén kell az ügyfelet azonosítani, míg zálogház esetén a 2 millió forintot elérő, vagy meghaladó becsértékű zálogtárggyal végzett tranzakció esetén kötelező az azonosítás. Biztosító köteles azonosítani azt a személyt, akinek a részére 5 millió forintot elérő, vagy meghaladó összeget fizet ki. (...) A pénzügyi szervezetnek az ügyféllel való rendszeres, aktív kapcsolata során a lehető legnagyobb mértékben tisztában kell lennie az ügyfél tevékenységének tartalmával, üzleti kapcsolata jellegével, partnerkörével, pénzügyi szokásaival, belföldi és nemzetközi piaci gyakorlatával, a számlán végrehajtott terhelések és jóváírások eredetével, az alkalmazott pénznemekkel, szokásos nagyságrendjükkel. (...) Annak érdekében, hogy a pénzügyi szervezet mindenkor tisztában legyen azzal, hogy az általa végrehajtott művelet kinek az érdekében, kinek a megbízásából történik, írásban nyilatkoznia kell az eljáró ügyfelet vagy annak megbízottját a tényleges tulajdonos személyéről (...)”.

⁹⁴ Rosenzweig, Paul: Civil Liberty and the response to terrorism. *Duquesne Law Review*, Summer 2004, 686–692.

⁹⁵ A joggyakorlat sokszerűségét jelzi ugyanakkor, hogy pl. ugyanaz a német alkotmánybíróság, amely 2005. április 12-i ítéletében mindaddig alkotmányosnak minősítette a globális követési rendszerek (GPS) alkalmazását, amíg az egyéb adatok összekapcsolásával nem eredményez teljes személyiségprofil (lásd pl. Jacoby, Nicole: The Decision of the Bundesverfassungsgericht of April 12, 2005 Concerning Police Use of Global Position Systems as a Surveillance Tool. *German Law Journal* 6, 2005/7, 1085–1092); nem sokkal később a bírósági eljárás elmaradása miatt alkotmányellenesnek minősítette az európai elfogatóparancs németországi alkalmazásáról alkotott törvényt (lásd pl. Bernstein, Richard: German High Court Blocks Qaeda Suspect's Extradition. *The New York Times*, July 19, 2005).

⁹⁶ Gouvin, Eric: Bringing Out the Big Guns: The USA Patriot Act, Money Laundering, and the War on Terrorism. *Baylor Law Review*, Fall 975, 2003, 968.

Megállapíthatjuk: a terrrorszervezetek támogatása kapcsán a felelősségre vonhatóság ilyen tág meghatározása gyakorlatilag szabad kezet ad a hatóságoknak arra, hogy eljárásindítási diszkrecionális jogukkal élve bárki, illetve bárkik ellen fellépjenek. A terrorellenes preventív biztonságpolitikának ugyanis éppen az a lényege, hogy minél előbb azonosítani kell a gyanús elemeket.

Ha a pénzintézet a körütekintő ügyfélkezelés törvényi kötelezettsége alapján figyeli az ügyfél üzletmenetét, és a rendőrségnek jelenteni köteles, ha gyanús országban honos szervezettel történik tranzakció, az azt jelenti, hogy nyilvánvalóan meghaladtá vált a hamis negatívok és a hamis pozitívok viszonyának értékelésekor korábban vallott azon értékelv, amely szerint inkább meneküljön meg kilenc bűnöző, mint-hogy akár egy ártatlan embert is megbüntessünk.⁹⁷

⁹⁷ A kérdésről bővebben lásd: Pap András László: Etnicitás és terrorizmus elleni harc, *Fundamentum*, 2005/3, 139–155; valamint Pap, András László: Constitutional Ambiguities Regarding Anti-Terrorist Financial Enforcement Measures – The Case of Hungary, *Acta Juridica Hungarica* 47, 2006/4, 405–425; továbbá Pap András László: Kontrollelmélet, etnicitás és terrorizmus, *Belügyi Szemle* 54, 2006/5, 24–36.

2. KÖZBIZTONSÁG MAGÁNKÉZBEN? A RENDÉSZETI KISZERVEZÉS PROBLEMATIKÁJA

A terrorizmus elleni harc során életbe léptetett különböző biztonsági intézkedések két, alkotmányos és emberi jogi szempontból önmagában is érdekes folyamat összekapcsolódását hozták: a privát szektor korlátozásának hagyományos kérdése mellett ugyanis felmerül az, hogy a rendészeti feladatok privatizálásának, kiszervezésének régóta tartó folyamatában egy új szakasz jelenik meg, és a folyamat kétirányúvá válik. A privát szektor egyfelől áldozata a terrorizmus elleni harc égisze alatt folyamatosan bővülő nemzetbiztonsági ellenőrzési mechanizmusoknak, amelyek például a légitársaságokat, bankokat, internetszolgáltatókat, telefontársaságokat terhelő, a rendészeti szervekkel történő együttműködési kötelezettségeket írnak elő. Ugyanakkor egyes, elsősorban az információs-technológiai szektorban működő cégek számára mindez kedvező üzleti lehetőségeket is hordoz, így bizonyos vállalatok, illetve iparágak a folyamat kedvezményezettjeivé, sőt katalizátoraivá is válnak. A jogalkotók és a politikai döntéshozók – a hatékonyság és az outsourcing eredeti logikáját megtörve – nem (csak) akkor fordulnak a privát szektorhoz, ha az olcsóbban vagy jobban tud egy-egy állami feladatot ellátni, és nem (csak) akkor írnak elő együttműködési kötelezettségeket, ha ezt valamilyen konkrétan meghatározott bűnmegelőzési vagy nemzetbiztonsági cél indokolja, hanem e követelményeket éppen hogy a privát szektor egyes szereplőinek tevékenységéhez, azok szolgáltatásaihoz igazítják. Például, az Európai Unió utas-nyilvántartási adataira kialakított szabályozás kapcsán (amely magában hordozza a különböző, részben szenzitív adatok összekapcsolásának lehetőségét, és ezáltal komoly alapjogi problémákat vet fel) az Európai Alapjogi Ügynökség és az Európai Parlament egyaránt felhívta a figyelmet arra,⁹⁸ hogy úgy tűnik, pusztán azon az alapon születnek szabályozási koncepciók, hogy rendelkezésre állnak kereskedelmi céllal gyűjtött adatbázisok, azaz a privát szektor rendelkezik bizonyos forrásokkal, amelyeket akár fel is lehetne használni.

Alkotmányossági szempontból fontos különbség van a privát szektor részvételével ellátott különböző rendészeti, nemzetbiztonsági feladatok között abban a tekintetben, hogy a kiszervezésre kógens vagy diszpozitív formában kerül-e sor; azaz, hogy a privát szektor köteles-e partnerként közreműködni a nemzetbiztonsági, bűnmegelőzési intézményrendszer működtetésében (ilyenek a bankszektor, a légitársaságok vagy a szolgáltatóipar egyéb szereplőit érintő adatszolgáltatási és adatfelvételi,

⁹⁸ European Parliament Resolution of 20 November 2008 on the proposal for a Council framework decision on the use of Passenger Name Record (PNR) for law enforcement purposes, P6_TA(2008)0561, Para 6.

adatelemzési kötelezettségek), avagy azt piaci alapon, profitért, önkéntesen végzi. Kezdjük az utóbbival.

2.1. A hagyományos, „diszpozitív” rendészeti outsourcing

A „diszpozitív” rendészeti outsourcing (kiszervezés) legfontosabb jellemzője az, hogy a privát szektor közhatalmi kényszer hiányában, önkéntesen, piaci alapon lát el olyan feladatokat, amelyek hagyományosan az állami közhatalom-gyakorlás körébe tartoznak. Az állami szerepvállalás kérdése a politikai filozófiától kezdve az alkotmányjogon keresztül a közgazdaságtanig számos tudományágban központi helyet foglal el. A vizsgálatok jelentős része ugyan arra keresi a választ, hogy hol húzódik az állami beavatkozás határa, azaz meddig terjedhet az állami szabályozás vagy a szabadságjogok korlátozása, de nem kevésbé fontos kérdés az állam által kötelezően ellátandó feladatok meghatározása sem. Ha sikerül is megállapítani a *sui generis* állami feladatok körét, (ne feledjük, Washingtonban már a választási regisztrációra is lehetséges van a Facebookon keresztül⁹⁹), újabb kérdések merülnek fel azzal kapcsolatban, hogy a feladatellátás szabályainak meghatározásával és a szolgáltatások ellenőrzése mellett átruházható-e ezen feladatok ellátása a közszférán kívüli szereplőkre anélkül, hogy az az állam alkotmányos, illetve a releváns politikai filozófiai elméletek által meghatározott kötelezettségeinek megsértését eredményezné. És ha igen, akkor a kiszervezett feladatokat ellátó szervezetek részesülhetnek-e közpénzekből a szolgáltatás ellátásáért? Ha a privát szektor olcsóbban és hatékonyabban el tudja látni az állami feladatot, nem egyenesen a közpénzek optimális felhasználásból fakadó kötelessége-e az államnak az outsourcing? Mi a helyzet akkor, ha a privát szektorhoz kiszervezett állami közfeladat ellátása során olyan externáliák is felmerülnek, amelyek adott esetben, ha a szolgáltató tisztán állami szerv lenne, sértenék az állam világnézeti vagy politikai semlegességének elvét? Olyan általános kérdésekig is eljuthatunk, hogy egyáltalán meddig tart az államiség, sőt, az állami szuverenitás; vajon kellően alapos feladatmeghatározás és felügyelet mellett akár a közhatalom legbelső lényegéhez kapcsolódó jogosítványok és tevékenységek – például a polgárokkal szemben alkalmazható legitim fizikai kényszer monopóliuma vagy a katonai erő alkalmazása – is kiadható magánszemélyeknek, cégeknek, szervezeteknek? Hol húzható meg a határ, és mennyiben más az állam közjogi szerepéből fakadó szolgáltatási, feladatellátási monopólium vagy kötelezettség szempontjából az, ha a rendőrség informatikai rendszerének kialakításában és működtetésében vagy a hadsereg élelmiszerkészleteinek biztosításban vesz részt egy magáncég, mint amikor kényszerintézkedési jogosítvá-

⁹⁹ Fox, Jon: You Can Register to Vote on Facebook in Washington. Is registering to vote on Facebook a gimmick or game-changer?, July 20, 2012, <http://www.ign.com/articles/2012/07/20/you-can-register-to-vote-on-facebook-in-washington>

nyok birtokában egy atomerőmű vagy egy bevásárlóközpont védelmét látja el, netán katonai műveleti területen speciális felderítési akciót hajt végre?

Tény: az állam például az oktatás, az egészségügy vagy a szociális ellátás terén erőteljesen (de ha a közbeszerzés által érintett teljes körre gondolunk, még ennél is nagyobb mértékben) épít a privát szektor üzleti alapú részvételére az állami feladatok ellátásában.¹⁰⁰ Bevett definíció szerint a kiszervezés egy olyan üzleti módszer, amelynek alkalmazásával magas szintű szakértelmet igénylő feladatokat képes egy szervezet ellátni anélkül, hogy ehhez jelentős belső erőforrásokat kellene kiépítenie és működtetnie – és ezáltal elérhetővé válnak olyan módszerek és eszközök, amelyeknek saját fenntartása nem lenne hatékony. Nem csak a modern államok élnek e lehetőséggel: gondoljunk például a középkorban nemesi felkelés (*insurrectio*) vagy az adóbeszedés delegálására.¹⁰¹ A kérdés csak az, hogy mennyiségi vagy minőségi változás tanúi vagyunk-e? Azt is meg kell említeni, hogy a legtöbb „állami” feladat eleve csak a modern államszervezetben vált államivá. Például az, hogy a legitim fizikai kényszer monopóliuma *sui generis* állami, illetve csakis az állam által gyakorolható feladat, sem az elmélet, sem pedig a gyakorlat szintjén nem zárja – és soha nem is zárta ki – az egyes konkrét feladatok delegálását; már amennyiben egy kellően kimunkált politikai és jogi garanciarendszer biztosítani tudja az állam által diktált elvárások megvalósulását.

Az üzleti alapon, tehát az outsourcing eredeti logikája alapján működtetett rendszeti kiszervezés annak ellenére vet fel alkotmányossági kérdéseket, hogy itt nem beszélhetünk a privát szektort kötelező erővel sújtó közhatalmi rendelkezésekről. Tartalmi és terjedelmi korlátokra tekintettel helyütt csak négy fontosabb terület sajátos problematikáját mutatjuk be – döntően amerikai példákon keresztül.

2.1.1. Közbiztonság és magánrendőrség

Az 1960-as évek végén Amerikában még majdnem kétszer annyi hivatásos állományú rendőr dolgozott, mint ahány embert a privát biztonsági szolgáltatóipar foglalkoztatott, az utóbbi évtizedekben azonban a trend egyértelműen megfordult.¹⁰² Ma-

¹⁰⁰ Amerikában az adóhatóság, az Internal Revenue Service kiszervezi az adóhátralékok beszedését és adósságbehajtó magáncégeket bíz meg a feladattal, úgy, hogy azok részesedést kapnak a befolyt összegből.

¹⁰¹ Lucia Zedner rámutat arra, hogy bár most a rendőrség maga a megtestesült államhatalom, a rendvédelem jelképes monopóliuma is csak az utóbbi száz évet jellemezte, egyébként az mindig is a privát szektor és az állam közösen ellátott feladata volt, és történetileg az egyéni felelősség és a közösségi önvédelem is fontos szerepet játszott a rendvédelmi (bűnüldözői és vádképviseleti) feladatok ellátásában. A céhek korát követően Angliában például a XVIII. században e célra évtizedekre szóló közös biztosítási szervezeteket hoztak létre (Zedner, Lucia: Policing before and after the police. *British Journal of Criminology*, January, 2006, 88–89).

¹⁰² Lásd pl. Skalansky, David A.: Private police and democracy, *American Criminal Law Review*, Winter 2006, 89.

2.1.2. Kecskére a káposztát? A köz- és a privát szektor partnersége a büntetés-végrehajtási területen

Más irányú aggodalmat fogalmaznak meg a rendészet privatizációjának egy másik területe, a büntetés-végrehajtás kiszervezésének kritikusai. Az óvadék intézménye Amerikában elválaszthatatlan a magánszektortól: külön iparág szakosodott a feltételes szabadság vagy a próbaidő magatartási szabályai megsértőinek hatóságok előállítására, illetve az óvadék letételére jelzáloghitel vagy egyéb pénzügyi konstrukció formájában. Találunk szélsőséges példákat is: 2012 júliusában egy alabamai bíró átmenetileg egy olyan magánintézmény működését függesztette fel, amely egymaga foganatosította a be nem fizetett bírságok szabadságvesztésre változtatását.¹⁰⁷

Amerikában a bűnözési mutatók csökkenése ellenére a magánbörtön-üzemeletetés 21. század első évtizedében jó üzletnek ígérkezett, és ez elő sorban az olcsó börtönmunkával magyarázható, amely leginkább a hadiipar beszállítója, de egyes magánbörtönöket szerződéses kapcsolat fűzi pl. az IBM, a Boeing, a Motorola, a Microsoft, az AT&T, a Dell, a Compaq cégekhez is. Míg az állami börtönökben többnyire minimálbért fizetnek, addig a magánbörtönökben ennél általában jóval kevesebbet.¹⁰⁸ Például, amíg a szövetségi szinten előírt minimálbér – aminél az állami, illetve önkormányzati szinten meghatározott esetenként magasabb lehet – 2011-ben 7,25 dollár volt,¹⁰⁹ addig az Unicor vállalat például csupán 23 cent és 1,15 dollár közötti összeget fizetett az általa működtetett börtönben dolgozó elítélteknek, és bár a szerződése értelmében a piacon nem értékesítheti a termelt árut, ugyanakkor jogszabályi előírás alapján egyes állami szervezetek tőle kell vásárolni – még akkor is, ha nem a legolcsóbb ajánlatot adja.¹¹⁰ Független források szerint¹¹¹ egyes, az amerikai hadseregben használt felszerelések (pl. ecsetek, irodabútorok – de rohamsisakok, töltenytáskák is) jelentős része börtönökben készül; ahol gyártanak repülőgép alkatrészeket, gyógyászati segédeszközöket, és vakvezető kutyákat is kiképeznek; sőt, az egyes légitársaságok diszpécserszolgálatát képviselőben bejelentkező udvarias hang is nem ritkán valamelyik büntetés-végrehajtási intézet munkaszobájából szól.

A kritikusok nagyon kockázatosnak látják a különböző gazdasági érdekek által vezérelt privát börtönlobby által a büntetőpolitikára, de még inkább a büntetés-végrehajtásra gyakorolt hatását. A legtöbb amerikai államban a kedvezményes szabadu-

¹⁰⁷ Bronner, Ethan: Judge in Alabama Halts Private Probation. *The New York Times*, July 13, 2012.

¹⁰⁸ Coloradóban például csak 2 dolláros órabért fizetnek. Lásd még Dolovich, Sharon: State punishment and private prisons, *Duke Law Review*, December 2005.

¹⁰⁹ Forrás: U.S. Bureau of Labor Statistics.

¹¹⁰ Cardwell, Diane: Private Businesses Fight Federal Prisons for Contracts. *The New York Times*, March 14, 2012.

¹¹¹ Pelaez, Vicky: The prison industry in the United States: big business or a new form of slavery? *Global Research*, March 10, 2008.

lás feltétele (már ahol egyáltalán létezik e jogintézmény) minden esetben az elítélt jó magaviselete. Mindez nem is jelent problémát, ha az erre vonatkozó döntés meghozatala egy állami alkalmazásban álló, független büntetés-végrehajtási bíró hatáskörébe tartozik, illetve, ha az intézetfenntartó a fogva tartásban anyagilag nem érdekelt. A helyzet azonban egész más lesz a büntetés-végrehajtási intézetek optimális, azaz teltházias működtetésében érdekelt privát cégek esetében – ugyanis számos amerikai államban e döntések még akkor is büntetés-végrehajtási intézetek hatáskörében maradnak, ha a fogva tartottak után kapott fejkvótából működtetett magánbörtönök értelemszerűen nem mondhatóak függetlennek.¹¹² Ennek kontextusában említendő, hogy egyes becslések szerint a privát börtönökben nyolcszor gyakoribb a rossz magaviselet miatti kedvezménymegvonás.¹¹³

A fentihez kapcsolódó problémát jelent a börtönlobbi nyilvánvaló és soha nem tagadott érdekeltsége a szigorú kriminálpolitikában. A kábítószer-birtoklás kérdésében zérótoleranciát képviselő büntetőpolitika, valamint a többszörös (legalább háromszoros) visszaesők számára az ún. „három csapás”-törvények (‘three strikes laws’) által lényegében kötelezővé tett életfogytig tartó szabadságvesztés-büntetések eredményeképpen a fogva tartottak túlnyomó többsége nem erőszakos bűncselekményért tölti büntetését. Az Egyesült Államokban 2002-ben a börtönnépesség elérte 2,16 milliót, ami 100 000 lakosra nézve 702¹¹⁴ elítéltet jelentett,¹¹⁵ illetve azt, hogy a Föld lakosságának csak mintegy 5%-át kitevő lakosság mellett a világ hivatalos¹¹⁶ börtönnépességének 25%-a az USA büntetés-végrehajtási intézeteiben töltötte büntetését. Amíg 1975-ben még „csak” 226 000-en voltak börtönben Amerikában, 1985-ben már 40 000-en, 1990-ben 1,1 millióan; 1995-ben 1,6 millióan,¹¹⁷ 2009-ben pedig ez a szám 2,29 millió.¹¹⁸ Négy évtized alatt hétszeresére nőtt az amerikai börtönnépességi ráta: ezer lakosként egyről 7,5-re; a 21. század második évtizedének kezdetekor az USA lakosságának 1%-a börtönbüntetését tölti (évi 49 milliárd dolláros költség mellett) és további 5,1 millió próbaidős. 1980 és 2011 között a kábítószer-birtoklással vagy kereskedelemmel összefüggésben bebörtönöztek száma 40 000-ről 500 000-

¹¹² Bár egyre inkább terjed, de általánosnak mégsem mondható a magánfenntartású büntetés-végrehajtási intézetben fogva tartottak kedvezményes szabadulásával kapcsolatos döntések kizárólagos állami (bíróági) hatáskörbe utalása.

¹¹³ Floyd, Chris: *Lost Liberty Blues, Prisons, Profits and the Banality of Evil. Counterpunch*, March 12, 2009.

¹¹⁴ Az arányszám pl. Németországban 98, Olaszországban 92, Franciaországban 80, Dániában 61, Izlandon pedig 29, de a világ országainak 58%-ában 150 alatt van (lásd Walmsley, Roy: *World Prison Population List (fifth edition)*, U. K. Home office, 2003).

¹¹⁵ Lásd pl. Rosson, Trevor: *Harsh Justice: Criminal Punishment and the Widening Divide between America and Europe*, by James Q. Whitman. *American Journal of Criminal Law*, Spring 2004.

¹¹⁶ Megjegyzendő, hogy például Kína és Észak-Korea hivatalos adataival kapcsolatban fenntartásaink lehetnek.

¹¹⁷ Dolovich, Sharon: *State punishment and private prisons*, *Duke Law Review*, December 2005, 455.

¹¹⁸ Lásd Walmsley, Roy: *World Prison Population List (ninth edition)*, International Centre for Prison Studies, 2011.

re nőtt Amerikában, és az összes fogva tartás negyedét teszi ki. Évente 7-800 000 embert tartóztatnak le marihuána birtoklásért (nem kereskedelemért), noha becslések szerint legalább 100 millió amerikai fogyasztott már marihuánát.¹¹⁹ A kábítószerrel való visszaélés vádjával a feketéket négyszer nagyobb valószínűséggel ítélik el, mint a hasonló tényállás alapján megvádolt fehéreket (a letartóztatásoknak mintegy harmada, a végrehajtandó szabadságvesztés–büntetéseknek pedig több mint fele feketét érint).¹²⁰ Ne feledjük: Amerikában – az európai modelltől eltérően – a bíró sok esetben nem független a politikától, és ily módon a közvéleménytől; többnyire a polgárok által választott vagy éppen politikai szempontokat sem mellőzve kinevezett személy. A bűnözés elleni háború fegyvertárának bővítésére tehát a jogalkotóra nyomás nehezedik nemcsak a választópolgárok részéről, de az (újra)választás előtt álló ügyészek és bírók irányából is – akik szintén érzékenyek a közvélemény rezdüléseire és a kampányban adományozók kívánságaira.¹²¹

A helyzet bonyolultságát mutatja, hogy az innovatív és progresszív intézménynek tekinthető ún. „félút-házak” ('halfway-house') – amelyek a fogva tartásból szabadulók reintegrációját hivatottak segíteni, illetve a szabadságvesztés utolsó időszakában a börtön alternatíváját jelenthetik a fogva tartottaknak – megjelenése és terjedése mögött is a „ppp”-konstrukciókhoz¹²² kapcsolódó magánérdekeltségek állnak. 2012-es adatok szerint New Jersey-ben például évente mintegy 10 000 elítélt (az állam börtönnépességének 40%-a) tölt el több-kevesebb időt egy civil szervezet, a Community Education irányítása alatt működtetett „félút-ház”-ak valamelyikében, ami a napi 125–140 dolláros börtönköltség helyett ugyan csak 60–75 dollárjába kerül az adófizetőknek, de egyrészt lényegesen rosszabb az intézmény biztonsági szintje (2005 és 2012 között 5100 elítélt szökött meg innen), másrészt az intézményfenntartó vállalkozók többnyire nem tiszta piaci verseny eredményeként jutnak az állami megbízásokhoz. Chris Christie, akik 2010 januárjában foglalta el hivatalát mint New Jersey-i kormányzó, azt megelőzően a Community Education alkalmazottja, lobbistája volt.¹²³

¹¹⁹ Lásd SAMHSA: *Results from the 2008 National Survey on Drug Use and Health: National Findings*, Substance Abuse and Mental Health Services Administration, Office of Applied Studies, Division of Population Surveys, September 2009.

¹²⁰ A reintegráció esélye igen alacsony: a büntetett előélet hosszú időre kizáró ok szociálisbérletelés-igénylésnél, a diákhitelnél, bármilyen állami pályázatban való részvételnél, de számos államban a legtöbb iparengedély, sőt, és még a jogosítvány megszerzésekor is (Cole, David: *Turning the corner on mass incarceration*, *Ohio State Journal of Criminal Law* 27, 2011, 38 n. 64).

¹²¹ Lásd még Teichman, Doron: *The Market for Criminal Justice: Federalism, Crime Control, and Jurisdictional Competition*, *Michigan Law Review*, June 2005.

¹²² Azaz, a köz- és a privát szektor partnerségére épülő ('public private partnership' – ppp) konstrukciókhoz.

¹²³ Lásd például Krugman, Paul: *Prisons, Privatization, Patronage*, *The New York Times*, June 21, 2012; továbbá Dolnick, Sam: *As Escapees Stream Out, a Penal Business Thrives*, *The New York Times*, June 16, 2012.

Ugyancsak jelentős a magán biztonsági cégek szerepvállalása a szabadságvesztés helyett alkalmazott egyéb intézkedések felügyelete során. A GPS és más elektronikus megfigyelés (pl. lakhelyelhagyási tilalom vagy meghatározott helyszínek ellenőrzése) az Egyesült Királyságban lényegében két cég, a 29 000 embert alkalmazó Serco Group 4 és a 33 000 alkalmazottal működő Securicor által valósul meg. Az előbbi cég, 5000, az utóbbi 11 000 óvadékost, fiatalkorú elítéltet, terrorizmus gyanúja alatt álló vagy bevándorlási kényszerintézkedéssel sújtott személyt figyel meg.¹²⁴

2.1.3. Zsoldosok a jog szürke zónájában

Az iraki háború kapcsán széles körben ismertté váltak a katonai szolgáltatóipar egyes botrányai. 2006 karácsonyán például a Blackwater cég egy erősen ittas fegyveres alkalmazottja lelőtte az iraki alelnök testőré.¹²⁵ Mivel magánvállalkozásról van szó, az eset nem volt katonai törvényszék elé utalható, de még csak polgári eljárás sem indult. Mint kiderült, a cég tulajdonosa, a harmincnégy éves Erik Prince korábban az idősebb George Bush mellett gyakornokoskodott a Fehér Házban. Prince nővére, Betsy DeVos négy éven át a republikánus párt michigani elnöke volt; és férjével (Richard DeVos Jr.-ral, aki a párt michigani kormányzójelöltje volt 2006-ban, civilben az Amway alapító-vezérigazgatója) önkéntesként 100 000 dollárnyi támogatást gyűjtött össze a 2004-es Bush–Cheney-kampány számára. A család 2007-ig összesen 325 000 dollárt juttatott a republikánus pártnak kampány-hozzájárulásként.¹²⁶ Így talán nem annyira meglepő, hogy az 1997-ben alapított vállalat 2002 óta milliárdos nagyságrendben szerződött az amerikai kormánnyal.¹²⁷ 2001 előtt az anyacég, a Prince Group állami szerződéseinek értéke még az egymillió dollárt sem érte el; ám 2004 és 2007 között már egyedül az amerikai külügyminisztériumtól 750 millió dollárnyi szövetségi megrendelést nyert el – kétharmadát versenyeztetés nélkül.¹²⁸ A társaság alelnö-

¹²⁴ Paterson, Craig: 'Street-level surveillance': Human agency and the electronic monitoring of offenders, *Surveillance and Society* 4, 2007/4, 318.

¹²⁵ Schmitt, Eric: Report details shooting by drunken Blackwater worker. *The New York Times*, October 2, 2007; Dowd, Maureen: Sinking in a swamp full of Blackwater. *The New York Times*, October 3, 2007. A céghez kötődik még egy legalább tizenhét iraki halálát követelő, meglehetősen kaotikus, a zsoldos katonák felelősségét erősen felvető, 2007 szeptemberi konfrontáció is (Broder, John M.: Chief of Blackwater defends his employees. *The New York Times*, October 3, 2007).

¹²⁶ NY Times Editorial: Blackwater's rich contracts. *The New York Times*, October 3, 2007.

¹²⁷ Broder, John – James Rosen: Shootings by Blackwater exceed other firms in Iraq. *The New York Times*, September 27, 2007.

¹²⁸ Prince cége őrizhette az Irakot önálló kormánya megválasztásáig irányító átmeneti koalíciós hatóság fejt, Paul Bremert, de neki jutott a Szaddám Huszein megdöntése után kinevezett két amerikai nagykövet, John Negroponte és Zalmay Khalizad biztosítása is. A Blackwater emellett több mint kilencven kongresszusi delegációt védett Irakban. A vállalat egy húszgépes légiflotta és egy 2800 hektáros bázis tulajdonosa az észak-

ke, Cofer Black korábban a Bush-kormány terrorellenes stratégiájának megalkotója és koordinátora volt, majd pedig Mitt Romney, az egyik republikánus elnökjelölt főtanácsadója. A Prince Group ügyvezetője pedig Joseph Schmitz, a Pentagon korábbi magas beosztású vezetője. 2007-ben az amerikai adófizetőknek naponta 1222 dollárba került egy Blackwater-katona, ami nagyjából hatszorosa volt egy hivatásos állományú költségének. A hébe-hóba elrendelt ellenőrzések olykor számlázási visszaélésekre is fényt derítettek, vagy kiderült például, hogy egy „biztonsági tanácsadó” egyben a sofőr is volt.¹²⁹ A Dick Cheney alelnök által vezetett Halliburton cég egy, a hadügymisztériummal kötött 10 milliárd dolláros szerződés alapján 42 000 menüt számolt el az adófizetők pénzéből, jöllehet csak 14 000-et szolgáltat fel, és ezáltal 186 millió dollárt tüntetett el; ugyanez a vállalat egy másik alkalommal a tényleges szállításhoz 61 millió dollárral többet számolt el benzinből.¹³⁰ Ennek ellenére, az iraki offenzíva megkezdésekor – arra való hivatkozással, hogy a feladat nagysága miatt más cég ügysem tudná ellátni – tender kiírása nélkül kapta meg ugyanez a vállalat a két legnagyobb iraki szerződést: 2,5 milliárd értékben az olajinfrastruktúra reorganizációjára, valamint 6,5 milliárd értékben a hadsereg logisztikai (szállítás, élelmiszer) ellátására. Megemlítendő, hogy ez a cégnek úgy kapott meg egy 18 milliárd dolláros szerződési opciót a Pentagontól,¹³¹ hogy közben a feladatokat olyan bangladesi, Fülöp-szigeteki alvállalkozók szolgáltatásainak igénybevételével tudta csak ellátni, akik nem ritkán további kiszervezéseket eszközöltek.¹³²

A katonai magánvállalatok elterjedése több tényező együttes hatására vezethető vissza, de elsősorban arra, hogy a hidegháború vége és a dél-afrikai apartheidrendszer felbomlása jelentős mennyiségű katonai munkaerő piacra kerülését hozta ma-

karolinai Moyockban, ahol leszerelt elitkatonákat képeznek tovább, őserdei tréninghez pedig megszerezte az amerikai haditengerészet által hátrahagyott Fülöp-szigeteki Subic Bay támaszpontot is. A Blackwaternek csaknem 2500 alkalmazottja szolgál a világ kilenc „forró pont”-ján, és 20 000 tartalékosa vár újabb bevetésre. Két képviseleti irodája is van már Bagdadban, illetve Ammánban, de megjelent az amerikai piacon is: a New Orleanst romba döntő Katrina hurrikán pusztítása után emberei 950 dolláros napidíjért vettek részt a mentésben és a rendfenntartásban; összesen legalább 73 millió dollár értékben (Pogár Demeter: Zsoldosbiznisz. Kiszervezett háború. *HVG* 29, 2007/21, 39–41).

¹²⁹ Broder, John – James Rosen: Shootings by Blackwater exceed other firms in Iraq. *The New York Times*, September 27, 2007.

¹³⁰ Minow, Martha: Outsourcing power: How privatizing military efforts challenges accountability, professionalism, and democracy, *Boston College Law Review* 46, September, 2005, 990; továbbá Carney, Heather: Prosecuting the lawless: Human rights abuses and private military firms, *George Washington Law Review*, February, 2006, 129. l.

¹³¹ Nagan, Winston P. – Craig Hammer: The rise of outsourcing in modern warfare: Sovereign power, private military actors, and the constitutive process, Symposium-Nation Building: A legal architecture? *Maine Law Review*, 2008, 21. l.

¹³² Minow, Martha: Outsourcing power: How privatizing military efforts challenges accountability, professionalism, and democracy, *Boston College Law Review* 46, September, 2005, 992–993, 1011.

gával: a haderőcsökkentés következtében ugyanis a világ fegyveres erőinek összlétszáma a kilencvenes években mintegy 7 millió fővel csökkent. Az addigra már a világ csendőrévé vált amerikai hadsereg létszáma 2,1 millió főről 1,4 millióra, a francia hadseregé az 1987-es 547 000-ről 295 000-re, a török pedig 647 000-ről 515 000-es létszámúra zsugorodott.¹³³ Az így felszabadult munkaerő pedig a magánvállalatok, a drokartellek vagy a bukott államok felkelőcsapatainak szolgálatába szegődött.¹³⁴

A kilencvenes évektől a katonai magánvállalatok által nyújtott szolgáltatások értéke folyamatos növekedést mutat. A szféra dinamikájára jellemző, hogy míg 1990-ben mintegy 55,6 milliárd amerikai dollárt tett ki, 2001-ben már mintegy 1000 milliárd dolláros forgalmat bonyolított le a világon.¹³⁵ Ez volt az egyetlen iparág, amelynek tőzsdei értéke 2001. szeptember 11-ét követően azonnal 50%-kal nőtt, egyes cégeké – pl. ilyen az L-3 – pedig egyenesen a duplájára emelkedett.¹³⁶ 1992 és 2002 között a Pentagon 300 milliárd dollár értékben kötött szerződést privát cégekkel; sőt, még a hadsereg kiszervezési gyakorlatának átvilágítását is a RAND Corporationra bízta – ami már a stratégiai döntéshozatal kiszervezésének határát súrolja.¹³⁷ Az amerikai hadügyminisztérium még az iraki háború kezdete előtt 154 910 civil és 58 727 hivatásos státust szüntetett meg, és a privát szektor részére pályázatot írt ki a felszabaduló helyekre.¹³⁸ A 2000-es évek elején a tárca közbeszerzéseinek már 57%-a szolgáltatásra és nem felszerelésre ment el, úgy, hogy 1999 és 2003 között e szegmens 66%-os növekedést mutatott.¹³⁹ Általában véve az 1990-es 2,25 milliós szövetségi közalkalmazotti létszám az utóbbi években 1,9 millióra csökkent,¹⁴⁰ a hadügyminisztérium civil apparátusa pedig kb. a felére. A tulajdonképpeni állami-kormányzati fel-

¹³³ Az általános leszereléssel hatalmas mennyiségű fegyver is kiáramlott a nemzetközi piacra, a túlkínálat következtében például egy AK-47-es („kalasnyikov”) ára Ugandában nem volt több egy csirke áránál, de Kenyában sem haladta meg egy kecske értékét (Varga Krisztián: A katonai szolgáltatóipar, *Hadtudomány* 2005/4). Lásd még Minow, Martha: Outsourcing power: How privatizing military efforts challenges accountability, professionalism, and democracy, *Boston College Law Review* 46, September, 2005, 998–999.

¹³⁴ Lásd még Carney, 320.

¹³⁵ Varga Krisztián: A katonai szolgáltatóipar, *Hadtudomány* 2005/4.

¹³⁶ Spyro, Speros William: Friend-of-a-friendly fire: A future tort issue of contractors on the battlefield. *Public Contract Law Review*, Winter 2006, 302–303.

¹³⁷ Egyes elemzők szerint hasonlóan problematikus a közbeszerzések nyilvántartásának, a költségvetés tervezésének vagy az egyes hírszerzési feladatok kiszervezésének gyakorlata is. Lásd pl. Minow, Martha: Outsourcing power: How privatizing military efforts challenges accountability, professionalism, and democracy, *Boston College Law Review* 46, September, 2005, 1002–1003; továbbá Verkuil, Paul R.: Public law limitations on privatization of government functions. *North Carolina Law Review*, January 2006, 445.

¹³⁸ Minow, Martha: Outsourcing power: How privatizing military efforts challenges accountability, professionalism, and democracy, *Boston College Law Review* 46, September, 2005, 1003.

¹³⁹ Verkuil, Paul R.: Public law limitations on privatization of government functions. *North Carolina Law Review*, January 2006, 445.

¹⁴⁰ Ehhez jön még hozzá a mintegy. 900 000 postai alkalmazott (uo. 115. l.).

adatokat szerződéses alapon ellátó „árnyékkormányzati munkavállalókat” már egy 1996-os felmérés is 12,7 millióra becsülte.¹⁴¹

2011 márciusára már több magánvállalati alkalmazott szolgált Irakban és Afganisztánban az amerikai hadügyminisztérium megbízásából, mint hivatásos katona (155 ezer, szemben a 145 ezerrel).¹⁴² Az általuk ellátott feladatok (megint csak felvetve a delegálható és az inherens állami feladatok elhatárolásának nehézségét) gyakran egyáltalán nem különböztethetők meg a harcászatiaktól: a kiképzéstől a hírszerzésen át az őrszolgálaton keresztül a fogva tartottak kihallgatásáig terjednek. Míg az Öböl-háborúban 50-100 hivatásos katonára jutott egy „magán”, 2006-ra a becsült arány 1-10-re változott.¹⁴³ Ez idő tájt 60-100 katonai magáncég működött Irakban, és a háború évi négy milliárd dolláros költségének egyharmada az ő bevételeiket növelte.¹⁴⁴

Elemzők arra is felhívják a figyelmet, hogy a nemzetközi jog – elsősorban a genfi egyezményekben¹⁴⁵ kifejezett – hagyományos, azaz bináris, kombattáns-civil viszonylatokra alapozott rendszere nem alkalmas arra, hogy megfelelő jogi keretet adjon a fegyveres konfliktusok sokféle jogállású résztvevőire. Mandernach például a genfi egyezmények terminológiájára építve egy hatfokozatú skála bevezetését javasolja (egyenruhás/megkülönböztető jelvényt viselő/fegyverét nyíltan viselő/szervezett fegyveres erő/mozgalom tagja/felelős személy irányítása alatt áll/háborús törvényeket alkalmazza), amely egyaránt alkalmas a civil lakosság, a reguláris hadsereg, az

¹⁴¹ Uo. 2. lj. A New York Times elemzői szerint óriási a kontraszt a „high tech” szolgáltatóipar és azon egyre inkább öregedő köztisztviselői állomány között, ahol kétszer annyi 55 év feletti munkavállalót találunk, mint 30 év alatti (lásd Shane, Scott – Ron Nixon: In Washington, Contractors Take on Biggest Role Ever. *The New York Times*, February 4, 2007).

¹⁴² Schwartz, Moshe – Joyprada Swain: Department of Defense Contractors in Afghanistan and Iraq: Background and Analysis, May 13, 2011, Congressional Research Service, 7-5700, R40764.

¹⁴³ Spyro, Speros William: Friend-of-a-friendly fire: A future tort issue of contractors on the battlefield. *Public Contract Law Review*, Winter 2006, 302.

¹⁴⁴ Addicott, Jeffrey F.: Contractors on the „battlefield”: Providing adequate protection, anti-terrorism training, and personnel recovery from civilian contractors accompanying the military in combat and contingency operations, *Houston Journal of International Law*, Spring 2006, 327–328.

¹⁴⁵ Genfi egyezmények alatt a történelem során Genfben elfogadott, nemzetközi humanitárius jogi (vagy nemzetközi hadijogi) tárgyú egyezményeket értjük, illetve szűkebb értelemben a jelenleg is hatályban lévő, 1949. augusztus 12-én elfogadott négy egyezményt: Egyezmény a hadrakelt fegyveres erők sebesülteinek és betegeinek helyzetének javításáról; Egyezmény a tengeri haderők sebesülteinek és betegeinek helyzetének javításáról; Egyezmény a hadifoglyokkal való bánásmódról; Egyezmény a polgári lakosság háború idején való védelméről. Ezeket később három kiegészítő jegyzőkönyv módosította: Jegyzőkönyv az 1949-es genfi egyezmények kiegészítéséről és a nemzetközi fegyveres összeütközések áldozatainak védelméről (1977); Jegyzőkönyv az 1949-es genfi egyezmények kiegészítéséről és a nem nemzetközi fegyveres összeütközések áldozatainak védelméről (1977); Jegyzőkönyv egy további megkülönböztető jelvény elfogadásáról (2005). A genfi egyezmények az 1899-ben és 1907-ben elfogadott Hágai Egyezményekkel együtt képezik a nemzetközi humanitárius jogi rendszer alapjait.

öngyilkos merénylők és a szerződéses alapon működő katonai magánvállalatok sajtóösszeállításainak megfelelő, speciális jogállás-típusokat létrehozni.¹⁴⁶

A magáncégek különböző szolgáltatásai több okból is vonzóak: egyrészt könnyen betömik a hadsereg készleteiben, eszközállományában vagy akár a haderejében keletkezett lyukakat, pótolják a hiányosságokat. Emellett fontos szempont lehet az is, hogy nem szükséges az ily módon alkalmazott állomány kiképzésére pénzt és időt befektetni, hiszen a túlnyomó többség már (döntően közpénzen) kiképzett katona. Az sem utolsó szempont, hogy a „magánkatonaság” veszteségei nem számítanak bele a – politikailag érzékeny kérdést jelentő – hivatalos embervesztesség-statisztikákba.¹⁴⁷ (Csak 2010-ben az afganisztáni háború 430 szerződéses szolgálatteljesítő halálát okozta.¹⁴⁸)

A harcászati, katonai feladatok kiszervezésével, privatizálásával kapcsolatban az előnyök mellett a kritikusok számos problémára is felhívják a figyelmet. A legnagyobb gondot említetten az jelenti, hogy a hagyományos katonai feladatokat olyan civil személyek látják el, akire sem a hadsereg hivatásos állományának tagjaira kiterjedő védelem, sem pedig a katonai jog felelősségrendszere nem terjed ki. Sem a genfi konvenciók jog, sem pedig a belső jog vonatkozásában nem egyértelmű a katonai cégek jogállása (pl. egyszerű közbeszerzési vállalkozónak tekinthető-e), illetve az alkalmazásukban álló személyek jogállása (pl. zsoldosnak tekintendő-e). Kérdésként merül fel továbbá, hogy harcoló alakulat-e a hírszerző, a speciális felderítő.¹⁴⁹ Nem világos a katonai és az egyenruhát viselő civil szerződéses alkalmazottak viszonyrendszere, vagy akár az utóbbiak fegyverhasználati joga, illetve a rájuk kiterjedő védelem kérdése. Ne feledjük: visszaélések, jogsértések esetén (mint amilyenek például Abu Graib-ben történtek), a privát cégek alkalmazottjai nem tartoznak a katonai büntető- és fegyelmi jog hatálya alá, és a hadsereggel szemben kizárólag a szerződés teljesítéséig, az abban foglalt mértékéig felelnek. Az iraki börtönben folyó kínzásokban érintett cégek (CACI, Titan) arra hivatkozva hárítottak el mindenfajta jogi felelősséget, hogy az inkriminált munkavállalók a botrány kirobbanásának idején (vagy legalábbis közvetlenül azt követően) már nem álltak jogviszonyban a céggel. Mindenesetre tény, hogy amíg a hivatásos állományú kegyetlenkedő katonákat végül elítélték, a legalább 37 ott dolgozó szerződéses vállalat (a CACI adta a vállalat-, elemző- és tolmácsszemélyzet felét) egyetlen tagjával szemben sem indult felelősségre vonási

¹⁴⁶ Mandernach, Christopher J.: Warriors without law: embracing a spectrum of status for military actors, *Appalachian Journal of Law*, Winter, 2007.

¹⁴⁷ A kérdésről lásd még Carney, Heather: Prosecuting the lawless: Human rights abuses and private military firms, *George Washington Law Review*, February, 2006.

¹⁴⁸ Nordland, Rod: Risks of Afghan War Shift from Soldiers to Contractors, *The New York Times*, February 11, 2012.

¹⁴⁹ Lásd pl. Minow, Martha: Outsourcing power: How privatizing military efforts challenges accountability, professionalism, and democracy, *Boston College Law Review* 46, September, 2005, 1019.

eljárás – pedig egyikük esetében például egy fogva tartott kishú megerőszakolásával kapcsolatos állítások is elhangzottak).¹⁵⁰ Tegyük hozzá: a Titan 164, a CACI, pedig 16 millió dolláros szerződéssel ment ki Irakba. (Igaz, az érem másik oldalaként a privát cégek alkalmazottainak esetleges baleseti – vagy akár egy hivatásos katona fegyveréből kilőtt, eltévedt golyó okozta – sebesülése vagy halála alapján keletkező kártérítési igény jogi helyzete sem tisztázott.)¹⁵¹

További fontos kritika vonatkozik azokra az – egyébként rendkívül magas összegű – szerződések kiírásakor, illetve felügyeletkor tapasztalható hiányosságokra, amelyek az átláthatóság és ellenőrizhetőség terén jelentkeznek: Amerikában a szerződő cégek dokumentációi nem minősülnek közérdekű adatnak, és a gyorsított eljárásban kiadott megbízások gyakran felvetik a korrupció, nepotizmus gyanúját. Ez a demokratikus deficit pedig, mondani sem kell, hosszú távon a közbizalom általános erodálásához vezet. Említett probléma, hogy hibás, nem megfelelő teljesítés esetén keveset tehet a megrendelő például az iraki harcműzön; különösen, ha a szerződő cég hivatalos képviselője jelen sincs.¹⁵² Arról nem is beszélve, hogy az esetek többségében a szerződések felügyeletét megint csak egy másik magáncég látja el. 2005-ös adatok szerint az Aegis Irakban például amellet, hogy nehéztűzvédelmi védelmet biztosított, további ötven cég felügyeletért is felelt – mintegy 239 millió dollárért.¹⁵³ Gyakran egy katonai megrendelés két-három további alvállalkozói szinten is átfut – a teljesítési felelősség mellett az operatív utasítási jogosítványok teljes áttekinthetlenségét is eredményezve.

Elemzők arra is gyakran felhívják a figyelmet, hogy a magáncégek térnyerése a hadsereg szervezetét, hatékonyságát is veszélyezteti: az említett irányítási, hatásköri bizonytalanság mellett felmerül az is, hogy túlságosan kiszolgáltatottá válhat a hadsereg, ha a leépítések és a kiszervezések miatt még a legalapvetőbb eszközökből (pl. teherautók) is bérelt, nem pedig saját tulajdonban lévőket használnak. A legnagyobb gondot azonban hivatásos állomány kordedvezményes nyugdíjazása jelenti: a jelentős állami költségek mellett kiképzett, és a korábbi fizetésük mintegy felét kitevő nyugdíjért leszerelt hivatásos katonák gyakran ugyanabba a munkakörbe térnek visz-

¹⁵⁰ Lásd pl. Carney, Heather: Prosecuting the lawless: Human rights abuses and private military firms, *George Washington Law Review*, February, 2006, 328–329.

¹⁵¹ Erről bővebben lásd még Addicott, Jeffrey F.: Contractors on the „battlefield”: Providing adequate protection, anti-terrorism training, and personnel recovery from civilian contractors accompanying the military in combat and contingency operations, *Houston Journal of International Law*, Spring 2006; illetve a kérdéstről lásd még Raffert Vernon, Rebecca: Battlefield contractors: Facing the tough issues, *Public Contract Law Review* 33, 2004.

¹⁵² Minow, Martha: Outsourcing power: How privatizing military efforts challenges accountability, professionalism, and democracy, *Boston College Law Review* 46, September, 2005, 1005–1006.

¹⁵³ Uo. 1011.

sza magáncégekhez; magas – és értelemszerűen a nyugdíj mellett kapott – konzultánsi, magánalkalmazotti fizetésért.¹⁵⁴

2.1.4. Az idegenrendészeti kiszervezés

A magánvállalatok az idegenrendészetben is szerepet kapnak. Az izraeli hadsereg például magáncégeket bízott meg a ciszjordániai ellenőrzőpontok felügyeletével; bezárásáig egy privát vállalkozás, a Geo Group üzemeltette a guantánamói fogvatartó-állomást; az Egyesült Királyságban a G4S vállalat pedig sok éven át kizárólagos szerződéssel bonyolította az idegenrendészeti őrizetek kitoloncolását. A 650 000 főt foglalkoztató cég világszerte, de elsősorban Európában, a Közel-Keleten és Kanadában üzemeltet menekülttáborokat, befogadó- és fogvatartó-állomásokat, ellátja a repülőtéri biztonsági ellenőrzést, Amerikában pedig egy egyedi kialakítású, páncélozott buszokból álló flottával gondoskodik a mexikói határon elfogott illegális bevándorlók kitoloncolásáról. A mexikói határellenőrzés a Boeing számára is fontos üzlet: a csúcstechnológiát alkalmazó megfigyelőrendszer közel száz alvállalkozót és 1,3 milliárd dollárt hozott. Talán nem is véletlen, hogy a 2010 áprilisában elfogadott, példátlan szigorú arizonai bevándorlásellenes törvény¹⁵⁵ 36 benyújtója közül 30 képviselő kapott kampánytámogatást magánbörtönöket működtető cégektől.¹⁵⁶

A magánvállalatok szerepvállalása ezen a területen is hasonló kockázatokkal jár: például, amikor 2010 októberében a hatóságok elrendelték Jimmy Mubenga kitoloncolását – 16 évnyi nagy-britanniai tartózkodását követően –, az intézkedést fogantató 4GS cég három munkatársa eljuttatta ugyan az Angolába tartó járat fedélzetére, ám a bilincsben szállított, több ízben is fegyvelmező intézkedéseknek alávetett férfi időközben életét veszítette. Az ügy körülményei továbbra is tisztázatlanok; a cég munkatársai ellen ugyan indult eljárás, de az állam felelőssége fel sem merült. A cég szolgálati titkainak tekinthető eljárásrend nemcsak a jogi felelősségre vonást, de az alkotmányos, illetve politikai felelősségre vonást is akadályozza. Az államra vonat-

¹⁵⁴ Lásd uo.1019–1020. Amerikában a közbeszerzési szolgáltatóipar egyfajta negyedik hatalmi ágga válhat, hiszen például a 2000-es év 207 milliárd dollárnyi értékű szerződése 2006-ra 400 milliárd dollárra nőtt – úgy, hogy 2005-ben a szerződések mindössze 48%-át előzte meg teljes pályázatát, szemben a 2001-es 79%-kal. Azal együtt, hogy a különböző beszállítók nem feltétlenül a kínált szolgáltatásban a legjobbak, hanem lehet, hogy csupán annak az állam számára történő értékesítésében: a húsz legnagyobb szolgáltató cég például 2000 óta 300 millió dollárt költött lobbitevékenységre és 23 milliót kampányhozzájárulásra. A legnagyobb szövetségi ügyfél, a magyar parlamenti képviselőkkel is kapcsolatban álló Lockheed Martin például 2000 óta 53 millió dollárt költött szövetségi lobbizásra és 6 milliót kampányadományokra – igaz, az államtól több pénzt is kap, mint például az igazságügyi-, vagy az energiaügyi minisztérium (Shane, Scott –Ron Nixon: In Washington, Contractors Take on Biggest Role Ever. *The New York Times*, February 4, 2007).

¹⁵⁵ Az arizonai bevándorlási törvényről lásd még a kötet II. részének 3. fejezetét.

¹⁵⁶ Lásd Gammeltoft, Thomas-Hansen: Can Privatization Kill? *The New York Times*, April 1, 2012.

kozó transzparenciakövetelmény ugyanis megáll a magánvállalatok irodaházainak üvegfalánál. Az ausztrál idegenrendészeti fogdákat 1998 és 2004 között felügyelő Australasian Correctional Management például minden egészségügyi dolgozóval, pedagógussal, szociális munkással aláírtatott egy titoktartási nyilatkozatot, amely kiterjedt mindenre, ami az intézmények falain belül történt.¹⁵⁷

2.2. A „kógens” rendészeti outsourcing

„Kógens” rendészeti outsourcing alatt a privát szektor rendészeti szerepvállalásának azon eseteit értjük, ahol a szerepvállalás hatósági kötelezés alapján következik be. A magánszektor ilyen esetekben a rendészeti feladatellátás által az állam meghosszabbított karjaként jár el; ám közvetlen anyagi érdekeltség és szerződéses beleegyezés hiányában. Itt tehát a fent említett megfontolások mellett felmerül a privát szektor korlátozásának klasszikus, az emberi jogok első generációjával kapcsolatba hozható (a vállalkozás szabadságától kezdve az információs önrendelkezési jogon¹⁵⁸ keresztül számos jogot érintő) korlátozása, valamint az is, hogy gyakran a polgárok nincsenek is tudatában annak, hogy az államnál adott esetben nagyobb bizalmat élvező piaci szereplő az állam ügynökéként is felléphet. A témához kapcsolódik az is, hogy a privát szektor alkotmányos szerepe is jelentősen átértékelődött az elmúlt évtizedekben, és már nem csak az állami beavatkozás, jogkorlátozás elleni védelem tárgyaként jelenik meg. A nemzetállam és a nemzetgazdaság szerepének megváltozásával például meghaladtá vált az a nézet, miszerint az emberi jogok védelme kizárólag az egyén és az állami közhatalom dimenziójában értékelhető. Gondoljunk csak a globális környezetszennyezésre, vagy arra, hogy egyes transznacionális cégek a gazdaságpolitika mellett a nemzetközi politika kiemelt fontosságú, a nemzetállamokéhoz hasonlítható szereplőivé is váltak. A szabadságjogok védelme tehát korántsem csak az állam és a közsféra viszonylatában merül fel (ahogy a munkahelyi diszkrimináció vagy a szexuális zaklatás kapcsán nem megkerülhető a munkáltatói felelősség). Adatvédelmi kontextusban kurrens kérdés például a munkavállalói elektronikus levelezését ellenőrző, vagy az azonosításra retina- vagy egyéb biometrikus vizsgálatot alkalmazó munkáltató esete, de akár a gyanús országból érkező hallgatóit átvilágító oktatási intézmény is – különösen, ha az imígyen megszerzett adatok a bűnüldöző szervek számára közvetlenül is felhasználhatóvá válnak. Anakronisztikusnak tekinthető tehát például az adatvédelem hagyományos felfogása, amely elsősorban a közvetlen állami adatfelhasználásra fókuszál a személyes adatok védelme során – hiszen a különböző

¹⁵⁷ Uo.

¹⁵⁸ Az egyén önrendelkezési joga szerint minden autonóm személynek joga van szabadon, saját értékei és élettervei szerint dönteni és cselekedni, és ennek a jognak csak mások hasonló jogai szabnak határt.

piaci szolgáltatások igénybevételekor vagy az internetes közösségi oldalak használatakor a polgárok sorozatosan bocsátják a piaci szereplők rendelkezésére személyes adataik sokaságát.

Terjedelmi korlátok miatt, a „kógens” rendészeti outsourcing bemutatására is csak néhány példán keresztül van lehetőség.

2.2.1. A pénzügyi szektor

A rendelkezésre álló szakirodalom bősége miatt eltekintünk a legkézenfekvőbb esetkör részletes ismertetésétől: a pénzügyi szektort érintő szabályozás bemutatásától. Közismert, hogy a terrorizmus elleni harc arzenálját jelentős részben pénzügyi jellegű, valamint ahhoz kapcsolódó idegenrendészeti és büntetőjogi szankciórendszer alkotja.¹⁵⁹ Ahogy korábban láthattuk,¹⁶⁰ a huszonegyedik században természetes gyakorlat, hogy a pénzügyi szektor bűnüldözési és preventív igazságszolgáltatási feladatokat lát el. A terrorizmus elleni harc azonban ennél is tovább ment, ugyanis a terrorszervezet magatartásáért a szervezettel gyakorlatilag bármilyen gazdasági-üzleti kapcsolatban álló szervezetekkel és személyekkel szemben is megállapító azok felelőssége. Így – az adatszolgáltatás kötelezettségén túlmenően – a jog lényegében a privát szektor szereplőire hárítja a terroristagyanús ügyfelek beazonosítását, regisztrálását – és tulajdonképpen a szankcionálásának egy formáját is.

2.2.2. A szállítótársaságok felelőssége

A szállítótársaságok rendészeti felelőssége többféleképpen is felmerül. Összhangban a nemzetközi szabályozással, az Európai Unió tagállamaiban magánjogi jogalanyként az utasszállítók – annak ellenére, hogy elvileg pusztán piaci szereplők – az utas okmányait, pénzt, egészségi állapotát vizslató és a migráns szállítását megtagadó hatóságok, a közhatalom meghosszabbított karjává válnak; ugyanis a szállítók közrendvédelmi bírsággal sújthatóak,¹⁶¹ ha papírok nélküli vagy a beutazási feltételeknek nem

¹⁵⁹ A kérdésről bővebben lásd Pap András László: Etnicitás és terrorizmus elleni harc, *Fundamentum*, 2005/3, 139–155; valamint Pap, András László: Constitutional Ambiguities Regarding Anti-Terrorist Financial Enforcement Measures – The Case of Hungary, *Acta Juridica Hungarica* 47, 2006/4, 405–425.

¹⁶⁰ Lásd: 1.2.2. rész: „Bűnmegelőző szervek a magánszférában”.

¹⁶¹ A szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi I. törvény szerint: „65. § (1) A harmadik ország állampolgárságával rendelkező családtagot légi vagy vízi úton, illetve menetrend szerint közlekedő járással közúton a Magyar Köztársaság területére, illetve területén át más célállamba szállító természetes vagy jogi személy, jogi személyiség nélküli gazdasági társaság, aki vagy amely gazdasági célú személyszállítási tevékenység végzésére jogosult (a továbbiakban: fuvarozó) köteles a szállítást megelőzően megbizonyosodni arról, hogy a harmadik ország állampolgárságával rendelkező családtag rendelkezik-e a beutazáshoz vagy

megfelelő külföldieket szállítanak (sőt, ilyen esetekben a külföldiek ideiglenes elszállásolásának és a visszautaztatásának a költségei is a céget terhelik). Az uniós előírásoknak megfelelő magyar törvény is megfogalmazza a harmadik ország állampolgárságával rendelkező utasokat szállító légi, vízi vagy közúti fuvarozó – kivéve a vasúti fuvarozó – azon kötelezettségét, amely szerint köteles előzetesen megbizonyosodni arról, hogy utasa rendelkezik-e érvényes úti okmánnyal.¹⁶² Valamennyi fuvarozó köteles gondoskodni annak a harmadik ország állampolgárságával rendelkező utasnak a haladéktalan visszaszállításáról, akinek beléptetése vagy továbbutazása nem lehetséges, illetve akit Magyarországra visszairányítottak. A fuvarozó felelőssége kiterjed az utas visszaszállításáig terjedő időszak tartózkodási költségeinek viselésére is. Az úti okmány ellenőrzésére vonatkozó kötelezettség megszegése esetén az eljáró hatóság a fuvarozót közrendvédelmi bírsággal sújtja. A fuvarozó mente-

átulazáshoz érvényes úti okmánnyal [...] (3) Ha a visszaszállítás azonnal nem hajtható végre, a visszaszállításig a harmadik ország állampolgárságával rendelkező családtag tartózkodásával összefüggésben felmerülő költségeket a fuvarozó viseli [...] 69. § (1) Harmadik országbeli állampolgárt légi vagy vízi úton, illetve menetrend szerint közlekedő járással közúton a Magyar Köztársaság területére, illetve területén át más célállamba szállító fuvarozónak a szállítást megelőzően meg kell bizonyosodnia arról, hogy a harmadik országbeli állampolgár rendelkezik-e a beutazáshoz vagy átutazáshoz érvényes úti okmánnyal. (2) A harmadik országbeli állampolgárt légi vagy vízi úton, illetve közúton vagy vasúton szállító fuvarozó köteles gondoskodni a haladéktalan visszaszállításról abba az országba, ahonnan harmadik országbeli állampolgár utasát hozta, vagy amely köteles őt befogadni, ha a) az általa szállított utas Magyar Köztársaság területére történő beléptetését a törvényben meghatározott valamely feltétel hiánya miatt tagadták meg; b) az általa szállított átutazó utast más célállamba történő beléptetésének megtagadása miatt a Magyar Köztársaság területére visszairányították; vagy c) a más célállamba történő szállítást vállaló fuvarozó megtagadja az általa szállított utasnak a járműre történő felvételét. (3) Ha a visszaszállítás azonnal nem hajtható végre, a visszaszállításig a harmadik országbeli állampolgár tartózkodásával összefüggésben felmerülő költségeket a fuvarozó viseli. (4) Ha a fuvarozó vitatja a visszaszállítást, illetve költségviselési kötelezettsége fennállását, az idegenrendészeti hatóság a visszaszállítási kötelezettség teljesítésére és a költségviselésre határozattal kötelezi. (5) Az (1) bekezdés szerinti kötelezettségét nem teljesítő fuvarozót – külön jogszabályban meghatározott – közrendvédelmi bírsággal kell sújtani. (6) A közrendvédelmi bírság megfizetésének kötelezettsége alól a fuvarozó akkor mentesül, ha bizonyítja, hogy az (1) bekezdésben foglalt ellenőrzési kötelezettségének a tőle elvárható gondossággal eleget tett.”

¹⁶² Lásd még az 1985. június 14-i Schengeni Megállapodás végrehajtásáról szóló egyezmény 26. cikkében foglalt rendelkezések kiegészítéséről szóló, 2001. június 28-i 2001/51/EK tanácsi irányelv előírásait. Az irányelv célja, hogy az illegális bevándorlással szembeni eredményes küzdelem érdekében valamennyi tagállam rendelkezéseket hozzon a fuvarozók azon kötelezettségeiről, hogy megbizonyosodjanak arról, hogy az általuk a tagállamok területére szállított harmadik országbeli állampolgár rendelkezik-e a beutazáshoz vagy átutazáshoz érvényes úti okmánnyal. A légi vagy vízi úton, illetve menetrend szerint közlekedő járással közúton személyszállítással foglalkozó fuvarozóknak a szállítást megelőzően meg kell bizonyosodniuk arról, hogy a harmadik országbeli állampolgár utas rendelkezik-e a beutazáshoz vagy átutazáshoz érvényes úti okmánnyal, illetve a törvényben meghatározott, a beutazáshoz szükséges egyéb engedéllyel. A személyszállítás jellegéből adódóan a vasúti fuvarozókat nem terheli ilyen jellegű kötelezettség – ennek megfelelően közrendvédelmi bírsággal sem sújthatók –, azonban a visszaszállítási kötelezettség rájuk is vonatkozik. Hasonló szabályokat tartalmaz a nemzetközi polgári repülésről Chicagóban, az 1944. évi december hó 7. napján aláírt Egyezmény (Magyarországon kihirdette az 1971. évi 25. törvényerejű rendelet), különösen annak 1990-ben hatályba lépett 9. függeléke.

sül azonban a bírság megfizetésének kötelezettsége alól, ha bizonyítja, hogy az ellenőrzési kötelezettsége teljesítése során kellő gondossággal járt el. A kiutazás költségeinek biztosítása érdekében a harmadik országbeli állampolgár birtokában lévő menetjegyet vagy – ha az anyagi fedezet másként nem biztosítható – a menetjegy megvásárlásához, valamint az úti okmány beszerzéséhez szükséges pénzüsszeget az eljáró hatóság lefoglalhatja, és az ellen jogorvoslatnak nincs helye.¹⁶³

Fontos hangsúlyozni, hogy az utasszállítók felelőssége korántsem új fejlemény: már száz évvel ezelőtt is hasonló feladatok ellátására kötelezték a szállítóvállalatokat. Magyarországon az 1903. évi IV. törvénycikk II. fejezete alapján például a Belügyminisztérium tízéves megállapodást kötött a Cunard Hajóársasággal az Amerikába kivándorlók szállítása kapcsán. Erre már csak azért is szükség volt, mert a századfordulótól kezdve az amerikai bevándorlási politika egyre szigorodott. Kizárta például az Ellis Island-i partraszállást a közegészségügyet veszélyeztető betegség mellett „a torz arc, bénaság, feltűnő testi hiba, hiányosság, bénaság, gyenge, fejletlen szervezet, az elmebetegség, a gombás haj és bőrbetegség, epilepszia, nem férjezett nők terhessége és a hatvan év feletti életkor.”¹⁶⁴ A kivándorlásról 1909-ben elfogadott jogszabályról (az elvileg 1961-ig hatályos 1909. évi II. törvénycikkről) így ír Tóth Judit: „A törvény meghatározta a hajóársaságok működését, a kiutazás útvonalát, sőt megszabta az utas és a szállító cég közötti szerződés minden fontos kérdését (például a fedélzeten orvosi kezelést, szállást, étkezést kellett nyújtani, a jegyárakat maximálták, a kiutazót panaszjog illette meg, a szállító cégtől az engedélyt visszavonhatta a miniszter). Másként fogalmazva, az állam gondoskodni akart a távozók egészségéről, erkölcséről, vagyonának és személyének biztonságáról, ezzel szorítva ellenőrzött keretek közé mozgásukat. [...] A honvédelmi kötelezettség alatt álló személy csak külön hatósági engedéllyel vándorolhat ki (a korabeli sajtó szerint pénzért elintézhető volt bárkinek), a kiskorúak esetében az apa/gyám írásbeli, hatóság előtt hitelesített hozzájárulására volt szükség. 15 éven aluli személy csak megbízható felnőtt kísérelével vándorolhatott ki, ha a megérkezés helyén elhelyezése biztosított volt. Nem vándorolhatott ki, aki szabadságvesztéssel büntetendő cselekmény miatt büntetőeljárás alatt állt, akit jogerősen szabadságvesztésre ítélték, annak kitöltéséig, továbbá az, akit eltartási kötelezettség terhelt (15 éven aluli gyermekével szemben), de róla kellően nem gondoskodott (például a házat, földjét ráhagyta). Szintén tiltották a kivándorlását annak, aki a célállomásra kiutazáshoz kellő fedezettel és az ottani bevándorlási feltételekkel nem rendelkezett. Az sem, akit idegen állam, szervezet kivándorlásra toborzott (azaz szállítása részben vagy egészen ingyenes, esetleg megelőlegezték). Ugyancsak korlátozást jelentett, ha a belügyminiszter ideiglenesen megtiltotta az adott célországba a kivándorlást, mert ott általában a kivándorló vagy egyes foglalkozású egyén élete, egészsége, erkölce, vagyona komoly veszélynek van kitéve. [...] Amennyiben a szállító cég kivándorlási tilalomba, korlátozásba ütköző személyt szállított, köteles volt

¹⁶³ Tóth Judit: Átlépés a határon és a szállító társaságok felelőssége. *Acta Humana*, 1997/2., 53–54.

¹⁶⁴ Uo.

ingyenesen visszazállítani. Az útlevel nélküli utas feltétele kihágást (pénzbüntetés megfizetését) jelentett.”¹⁶⁵

2.2.3. Hírszerzési PPP: az információs-technológiai szűrkezőna

A terrorizmus elleni harc alapjogi költségei között az egyik legjelentősebb tételt azok az eljárások jelentik, amelyek a tételes jog korlátain kívül jelentkeznek. Az titkos foglyszállítások ('extraordinary rendition') és a börtöntáborok léte közismert és széles körben vitatott. Kevesebb nyilvánosságot kapnak azok az esetek, amikor a nyomozhatóságok az emberek privátszféráját, életvitelét érintő információkat, adatokat szereznek meg a különböző szolgáltatást nyújtó magán cégektől. Vegyünk erre néhány példát!

A magyar adatvédelmi biztos az európai unió adatvédelmi hatóság elé vitte azt a gyakorlatot, hogy a lézernyomatok gyártói szabad szemmel nem látható kódokat helyeznek el a kinyomtatott dokumentumokra. Ezek alkalmasak a nyomtató beazonosítására, ami pedig (például a vásárlási számla alapján) elvezethet a felhasználóhoz – aki erről viszont egyáltalán nem értesül a termékleírásban. Az amerikai Electronic Frontier Foundation (EFF) polgárjogi aktivistái pedig kiderítették, hogy több nagy fénymásolót gyártó cég (pl. a Canon vagy a HP) titkos megállapodást kötött az amerikai titkosszolgálattal a kódok telepítésével kapcsolatban.¹⁶⁶ A számítógépekre magukat feltelepítő kémprogramok (az ún. spyware-ek): ugyancsak kifigyelhetik fogyasztói szokásainkat, de az Adobe Systems is úgy egészítette ki Photoshop nevű képszerkesztő szoftverét, hogy az „jelentsen”, ha hamisításra utaló műveletet végeznek vele (a cég erről sem ad semmiféle tájékoztatást vásárlóknak).¹⁶⁷

Amerikában a Bush-kormány titkos rendeletben hozta létre a Terrorist Surveillance Programot (TSP), amely több milliányi amerikai állampolgár külföldi telefonbeszélgetéseit és emailforgalmát figyeli¹⁶⁸; 2006 májusában pedig bevezették a belföldi telefonhívásokat érintő, több száz milliárd¹⁶⁹ hívást magában foglaló 'call-data'-programot

¹⁶⁵ Tóth Judit: Mit ér az útlevel, ha magyar? (A kiutazás szabadságától a hazatérés alapjogáig). *Amaro Drom*, 2000/Január, 21–22.

¹⁶⁶ Adatvédelmi Biztos Irodája: Személyes adatot rögzít a lézernyomatató? – az adatvédelmi biztos európai álláspontot javasol. 2008. december 8. http://abi.atlatszo.hu/index201.php?menu=sajtokozl2008&dok=2008i208_ABI_1

¹⁶⁷ Csík Rita: A gyártók kötelesek tájékoztatni a vevőket, ha termékeik jelentenek a szokásainkról – Hogyan harcoljunk a spyware-ek ellen, *Népszava*, 2005. november 7.

¹⁶⁸ Michaels, Jon D.: All the resident spies: private-public intelligence partnerships in the war on terror, *California Law Review* 90, August 2008; Cate, Fred H.: Government data mining: the need for a legal framework, *Harvard Civil Rights-Civil Liberties Law Review* 43, Summer 2008; e partnerships in the war on terror, *California Law Review* 90, August 2008, 912–913.

¹⁶⁹ Cate, Fred H.: Government data mining: the need for a legal framework, *Harvard Civil Rights-Civil Liberties Law Review* 43, Summer 2008, 449.

is. Ez nem a kommunikáció lehallgatását, hanem metaadatok gyűjtését foglalja magában: a telefonszolgáltatók a beszélgetések hosszáról, helyéről és a részt vevő felekről gyűjtenek és adnak át adatot – a legnagyobb cégek, az AT&T, a Verizon, és a BellSouth részvételével. Az elvi megfontolások mellett nyilván marketingszempontok által is vezérelve, a Qwest-társaság nyíltan elutasította az együttműködést: el is bukott egy sokszázmillió dolláros állami megrendelés.¹⁷⁰ A FedEx gyorsposta ezzel szemben a teljes adatbázisát rendelkezésre bocsátotta, és ahhoz is hozzájárult, hogy informális rendvédelmi-nemzetbiztonsági megkeresésre,¹⁷¹ azaz bírósági engedély nélkül is felbontson csomagot. A jogszabály alapján az állami posta, a USPS (United States Postal Service) például ezt nem teheti meg. Az előzékenység be is hozta gyümölcsét: a FedEx röviddel a döntést követően jelentős állami megrendelést kapott.¹⁷²

Az Egyesült Államokban, ahol 322 millió mobiltelefon van használatban, a mobilszolgáltatók csak 2011-ben 1,3 millió alkalommal kaptak megkeresést rendészeti szervektől sms-ek továbbítására, illetve hívások helyének beazonosítása céljából.¹⁷³ A Sprint naponta mintegy 1500, az AT&T kb. 700 ilyen kérést kap; a kérések egy része esetében a nyomozóhatóság vészhelyzetre hivatkozik, és ilyenkor nincs szükség bírói engedélyre. A megkeresésekre már csak azért sem mondanak nemet a cégek, mert ez a szolgáltatás is kiszámlázható: az AT&T 2011-ben 8,3 millió dollárt keresett ilyen módon (2007-ben még csak 2,8 milliót.)

A hatóságok részére az előbbi példákban olyan vállalatok szolgáltatták ki az ügyfelek adatait, amelyek számára az adatkezelés csak járulékos tevékenység. Egyre több ugyanakkor az olyan cég, amelyik kimondottan adatok tárolására és felhasználására szakosodott adatbrókerként működik, mint pl. az amerikai ChoicePoint, az Acxiom vagy a LexisNexis. Az utóbbi által tulajdonolt Seisint például azzal hirdeti magát,

¹⁷⁰ Michaels, Jon D.: All the resident spies: private-public intelligence partnerships in the war on terror, *California Law Review* 90, August 2008; Cate, Fred H.: Government data mining: the need for a legal framework, *Harvard Civil Rights-Civil Liberties Law Review* 43, Summer 2008e partnerships in the war on terror, *California Law Review* 90, August 2008, 910, 25. l.

¹⁷¹ Hasonlóan járt el a 8000 pénzügyi tranzakciót bonyolító SWIFT (Society for Worldwide Interbank Telecommunications), amely a belga intézmény tagszervezeteinek tiltakozása és az európai adatvédelmi biztos vizsgálata ellenére egy közigazgatási (tehát nem bírósági) idézés, az ún. National Security Letter alapján minden adatot az amerikai hatóságok rendelkezésére bocsát. Lásd Cate, Fred H.: Government data mining: the need for a legal framework, *Harvard Civil Rights-Civil Liberties Law Review* 43, Summer 2008, 447; továbbá Michaels, Jon D.: All the resident spies: private-public intelligence partnerships in the war on terror, *California Law Review* 90, August 2008, 916–917.

¹⁷² Michaels, Jon D.: All the resident spies: private-public intelligence partnerships in the war on terror, *California Law Review* 90, August 2008, 915.

¹⁷³ Lásd Lichtblau, Eric: More Demands on Cell Carriers in Surveillance, *The New York Times*, July 8, 2012. Az Európai Bizottság által a 2006/24/EK irányelv 10 cikke alapján, 2011-ben készített hivatalos jelentése szerint ez a szám Lengyelországban több mint egymillió volt, lásd Evaluation report on the Data Retention Directive (Directive 2006/24/EC), Report from the Commission to the Council and the European Parliament, Brussels, 18.4.2011, (COM(2011), 40.

hogy többtucat milliárd tételt néz át másodpercek alatt a keresett személyek neve, címe és társadalombiztosítási száma alapján.¹⁷⁴ Az adatbróker cégek megjelenése azért lényeges, mert egyre népszerűbbek az online vállalati alkalmazások, és egyre több cég dönt úgy, hogy saját szerver fenntartása helyett inkább adatparkban bérel tárhelyet. Főleg hangsúlyozni, hogy milyen lehetőségeket teremt a nyomozóhatóságok számára egy-egy adattárolással foglalkozó céggel történő „együttműködés”.¹⁷⁵ A kiszervezett adattárolással szembeni bizalmatlanság jele például, hogy a francia kormánytisztviselőknek 2007-ben megtiltották, hogy BlackBerry okostelefonjukon internetezzenek, ugyanis a telefonon zajló internetes forgalom külföldi szervereken keresztül folyt, amelyekhez a titkosszolgálatok hozzáférhetnek.¹⁷⁶ A szigor és a hatósági érdeklődés az Obama-kormányzat alatt sem enyhült: alapesetben – tehát nem terrorgyanús esetekben – 180 napról 5 évre emelkedett az az időtartam, ameddig a kormány a birtokába került személyes adatokat őrzi, illetve használja. 2009-es adatok szerint a Choicepointhoz hasonló adatbróker cégektől 200 millió tételnyi, utazási irodáktól és hotelektől pedig mintegy 55 000 személyes adatot tartalmazó tételt kért és kapott az FBI.¹⁷⁷

Amint a későbbiekben látni fogjuk, az IT-szektorra épített rendészeti célú információszervezési kiszervezéssel kapcsolatban nem is az jelenti a legjelentősebb problémát, hogy az adatalany beleegyezése nélkül szereznek meg, illetve kezelnek személyes adatokat, hanem az ily módon megszerzett, rendészeti szempontból kétes minőségű információk jogkorlátozás céljára történő felhasználása. Ha egy kereskedelmi adatbróker cég például hibát ejt az adatalemzés során, alapesetben legfeljebb egy számára érdektelen ajánlatról értesül az ügyfél. A hamis pozitívok hatása egészen más lesz a nemzetbiztonsági iparban: ha az adat a nyomozóhatóság kezébe kerül, a jogkorlátozó eljárás alapjául szolgálhat – az ügyfél repülési tiltólistára kerülhet, letartóztatják, stb. (ráadásul, a titkosszolgálat érdeklődése miatt a kereskedelmi cég is okkal válik gyanakvóbbá lesz az ügyféllel szemben, és előfordulhat, hogy például emiatt elutasítja a hitelkérelmét...) ¹⁷⁸

A jelenlegi, egyfajta jogi vákuumban folyó eljárásokkal kapcsolatban tehát nemcsak a privát szféra alapjogilag problematikus megsértése jelenti a problémát, hanem

¹⁷⁴ Slobogin, Christopher: Government data mining and the fourth amendment, *Univeristy of Chicago Law Review* (Symposium: Surveillance), 2008 Winter, 320–321.

¹⁷⁵ A ChiocePoint már 2001 szeptember 11-e előtt is 40,000 keresést végzett havonta a szövetségi nyomozóhatóságoknak.

¹⁷⁶ Braiker, Brian: Living in the Clouds. Is computer software becoming obsolete? *Newsweek Web Exclusive*, June 10, 2008. <http://www.newsweek.com/id/140864>, Metazin: Adatvédelem az adatparkokban, *Metazin*, 2008. július 5. <http://www.metazin.hu/node/1378>

¹⁷⁷ Lásd Savage, Charlie: U.S. relaxes limits on use of data in terror analysis, *The New York Times*, March 22, 2012.

¹⁷⁸ Michaels, Jon D.: All the resident spies: private-public intelligence partnerships in the war on terror, *California Law Review* 90, August 2008, 936.

az is, hogy sokszor régi, hatálytalan vagy hibás adatokat használ fel a rendszer. Az, hogy az IT-szektor rendészeti célú adatszolgáltatási kötelezettsége jogilag rendezetlen, több szempontból is problematikus: önmagában visszás az, ha nincs jogilag biztosított védelem egy visszautasított hatósági megkeresést követő informális, azaz jogtalan szankció ellen. Ugyanakkor, ha valóban fontosak a privát szektorból származó adatok, akkor igenis szükséges előírni az együttműködési kötelezettséget, hiszen a ténylegesen fontos adatokra joggal támaszt igényt a nemzetbiztonsági szolgálat. Márpedig az bizonyított, hogy a privát szektor fontos információforrás; gondoljunk csak a Bush-kormányzat igazoltan hatékony terrorizmus-megelőző intézkedésére, a TIPS-re (Terrorist Information Prevention System), amely a személyszállítók, kamionvezetők, taxisofőrök, hajókapitányok, postások és parkolóőrök számára biztosít formalizált és összehangolt veszélyjelző rendszert, például bomba vagy öngyilkos merénylet azonosítására.¹⁷⁹

Meg kell jegyezni: a privacy fontos, a cég profilját meghatározó versenyszempont is lehet: a Yahoo 2008 végén bejelentette, hogy 90 napnál tovább nem őrzi a személyhez köthető internet-keresési információkat. Ezt megelőzően 13 hónap volt a standard eljárás; szemben az internetkeresések 63%-át magának tudó – és a YouTube-ot is tulajdonló – Google-nél¹⁸⁰ alkalmazott kilenc hónappal.¹⁸¹ Az ügyfeladatok kiszolgáltatása miatt számos per folyt Amerikában – például a JetBlue, a Northwest, az American Airlines, az AT&T és a Verizon ellen.¹⁸²

A helyzet sajátossága az, hogy míg a „kógens kiszervezés” esetében van némi esély arra, hogy a többletfeladatok miatt elégedetlen piaci szereplő jogi úton, vagy akár a közéleti nyilvánosság előtt vitassa egy-egy intézkedés hatékonyságát (illetve alkotmányosságát), a privát partner üzleti érdekeltségének megjelenésével ennek valószínűsége minimalizálódik.

Összefoglalva fentieket: amellet, hogy közismert tény, hogy az alapjogok védelmére nem csak az állammal szemben van szükség, a rendészeti kiszervezés különböző új formái felhívják a figyelmet arra, hogy a „privát” és az „állami” közötti határvonal egyre inkább elmosódik. Ezáltal akár felülvizsgálatra is szorulhat az az általános nézet is, hogy jobban bízhatunk a privát szektor szereplőiben (különösen a feszes piaci logikára és a fogyasztói bizalmára épített szolgáltatószeletorban), mint az állami, különösen a rendvédelmi szervezetben.

¹⁷⁹ Lásd pl. Brandl, Steven: Back to the future: The implications of September 11, 2001 on law enforcement practice and policy, *Ohio State Journal of Criminal Law* 1, Fall, 2003/1, 133–154; Osler, Mark: Capone and Bin Laden: The failure of government at the cusp of war and crime, *Baylor Law Review*, Spring 2003.

¹⁸⁰ Rosen, Jeffrey: Google's Gatekeepers, *The New York Times*, November 30, 2008.

¹⁸¹ NY Times Editorial: More Privacy Online, *The New York Times*, December 24, 2008.

¹⁸² Cate, Fred H.: Government data mining: the need for a legal framework, *Harvard Civil Rights-Civil Liberties Law Review* 43, Summer 2008, 484.

Emellett az is megállapítható, hogy a privát szektor – legyen az piaci alapú vagy hatósági kötelezés alapján ellátott – rendészeti szerepvállalásának hatékonysága több, a jelenleginél lényegesen kiterjedtebb vizsgálatot igényel: egyrészt jogpolitikai szempontból, másrészt azonban alapjogi irányból is, hiszen egy alapjogot korlátozó rendelkezés (a fent bemutatott esetek mindegyikének van ugyanis alapjogi relevanciája) alkotmányosságának megítéléséhez az ún. „szükségesség-arányosság”-tesztet kell elvégezni, ahol mindkét elem feltételezi az intézkedés eredményeinek és társadalmi költségeinek felmérését. (Az alapjog-korlátozás arányosságára vonatkozó követelmény szerint ugyanis – említetten – a legitim cél elérése alkalmas legenyhébb eszközt kell választani az alapvető jog korlátozásakor, és az elérni kívánt cél fontosságának arányban kell állnia az alapjog-korlátozás súlyával.)¹⁸³

¹⁸³ A kérdésről lásd még pl. Pap András László: Megjegyzések a nemzetbiztonsági intézkedések kiszervezésének módszertanához, *Állam- és Jogtudomány* 52, 2011/3, 351–392.

3. BIZTONSÁG VAGY PRIVACY: A MEGFIGYELÉS TÁRSADALMA ÉS AZ ADATBÁNYÁSZAT-ALAPÚ RENDÉSZET

A jelenkor rendészete szorosan összefonódik a digitális és infokommunikációs technológiai ipar fejlődésével és a szférában aktív vállalatok szerepvállalásával. A személyes szabadság korlátozása kapcsán felmerülő klasszikus alapjogi kérdések mellett új elemként jelenik meg a privacy, a magánélet határainak átalakulását érintő problematika. Nemcsak a rendészetben – bár ott is –, hanem a fogyasztói társadalom szintén minden szegmensében jelen van, és áttekinthetetlenné válik az a folyamat, amely a polgárok személyes adatainak, szokásainak felhasználásához kapcsolódik. A mai kor társadalma „felügyelt világ”: a „surveillance”, a megfigyelésen alapuló irányítás társadalma, ahol minden infokommunikációs eszköz magában hordja a megfigyelési célú felhasználás lehetőségét. A társadalomtudományban meg is jelent egy új, a politikatudomány, a jog, az informatika, a szociológia és a filozófia megközelítéseit ötvöző diszciplína (egyések szerint paradigma), a „surveillance studies”, amely világunk valamennyi jelenségét a felügyelet és társadalmi irányítás prizmáján át vizsgálja. Az infokommunikációs társadalom esetében a surveillance már nem elsősorban olyasmit jelent, mint a 18 században Jeremy Bentham által felvázolt Panopticon-börtön, ahol örök – vagy legalábbis potenciálisan jelen lévő örök – figyelnek meg bennünket a fizikai valónkban, hanem a rólunk mesélő adatok összesítése és elemzése elvezet a „dataveillance”-hez, az adatok megfigyelése által megvalósuló társadalmi ellenőrzéshez. Ráadásul, a megfigyelési potenciált hordozó rendszereket adott esetben mi magunk üzemeltetjük – például a több mint egymilliárd felhasználó részvételével működő közösségi oldalak formájában –, így a surveillance „co-veillance”-é, közösen megvalósított ellenőrzéssé válik.

A surveillance studies¹⁸⁴ alapítójának tekinthető David Lyon már a kilencvenes évek első felében megjelentetett egy könyvet „The Electronic Eye – The Rise of Surveillance Society”¹⁸⁵ címmel, amelyben surveillance alatt minden olyan személyes adatgyűjtést értett – függetlenül attól, hogy az érintett személy beazonosítására alkalmas-e – amely azután alkalmas a személy befolyásolására vagy irányítására.

¹⁸⁴ Lásd pl. Ball, Kirsite – Kevin Haggerty – David Lyon: Routledge handbook of surveillance studies, Abingdon, Oxon, New York: Routledge, 2012.

¹⁸⁵ Lyon, David: *The Electronic Eye. The Rise of Surveillance society*, Minneapolis: University of Minnesota Press, 1994. (A cím magyar fordítása: „Az elektronikus szem – A megfigyelés társadalmának felemelkedése”.)

A megfigyelés társadalma – ahol mindenki potenciális terrorista vagy bűnelkövető – mint jelenség azonban igazából csak 2001. szeptember 11-e után bontakozott ki: a kötelező személyi igazolványok bevezetésével, a zártláncú térfigyelőrendszerek és a vezeték nélküli interneten alapuló lehallgatási technológiák elterjedésével; illetve a félelem, az ellenőrzés, a gyanú és a rejtőzködés hívószavainak megjelenésével. A modernkori terrorizmus ugyanis újfajta biztonsági intézkedéseket – és ellenőrzést – követel, mivel rugalmas, transznacionális, decentralizált hálózatok működésén alapul. A bűnüldözés- és megelőzés, valamint a terrorizmus elleni harc jegyében a felügyeleti technológiák használatában nemcsak mennyiségi, hanem minőségi változás is történt, és a felügyelet-megfigyelés-ellenőrzés új formában vált az emberek életének részévé a totalitárius diktatúrákat már csak hírből ismerő nyugati társadalmakban. (Az új demokráciákban vagy a félautoriter rezsimekben élők számára legfeljebb a technológiai fejlődés jelentett újdonságot.)

A megfigyelés társadalma-jelenség szemléltetésére az alábbiakban bemutatok néhány olyan, technológiai újítástokra épített szolgáltatást, amelyek segítségével az emberi élet – akár már a fogantatást megelőzően – az ellenőrzés sajátos, újszerű mátrixába kerül.¹⁸⁶ Például, az E-harmony elnevezésű szolgáltatás 29 személyiségdimenzió összevetésével választja ki az adatbázisában szereplő társkeresők közül azokat, akik leginkább kompatibilisnek tűnnek hosszútávú kapcsolatra. Egy másik szolgáltató, a ScientificMatch.com nem kevesebbet kínál, mint a „szerelem tudományát”: a szájnyalakahártyából vett mintán végzett DNS-teszt alapján előrejelzi nemcsak egy adott vagy potenciális párkapcsolat jövőjét, de a születendő gyermekek immunrendszerének sajátosságait is; mellest az életkorra, anyagi helyzetre vonatkozó kiterjedt adatfelvételt végez, valamint a potenciális partnerről (és annak előéletéről) kimerítő háttérkutatásokat is végez – ez utóbbi pl. a Datesmart.com esetében is alapszolgáltatás.¹⁸⁷ A sikeres nászt követően még a gyermek születése előtt szolgáltatások tucatjait kínálja az új technológia, a háromdimenziós ultrahangképtől az embriómonitorozás különböző egyéb formáig – számos esetben az anya kifejezett beleegyezése nélkül végzett különböző vizsgálatokig: ilyen módszerek alkalmazása következtében Dél-Karolinában például terhes nőket tartóztattak le a magzatot veszélyeztető kábítószer-fogyasztás miatt.¹⁸⁸ A gyermek megszületését követően vehető igénybe az EasyDNA.uk apasági gyorseszteje,¹⁸⁹ majd a gyermek fejlődését követő és segítő technológiai újdonságok: bébimonitorok, illetve bébiszitter-ellenőrző berendezések számai. Egy japán „okostoalett” például a deszkára nehezedő súly alapján érzékeli, ha egy gyermek használja: rögzíti és elemzi a használó szokásait, és arra is lehetőséget teremt,

¹⁸⁶ Bővebben lásd pl. Marx, Gary T. – Valeria Stevens: From the beginning: Children as subjects and agents of surveillance, *Surveillance and Society* 7, 2010/3–4.

¹⁸⁷ Uo. 197.

¹⁸⁸ Uo. 198.

¹⁸⁹ Uo. 199.

hogya a szülő anélkül juttasson el hangüzenetet, vagy egy egész mesét a vécét használó gyermekhez, hogy fizikailag megjelenne. Van olyan felsőruházati cikk – pl. az ún. Bladerunner Jacket – és iskolatáska, amely GPS kapcsolatban áll a szülővel, de olyan karkötőt is forgalmaznak (pl. ilyen a Wherify Wristwatch), amelyet csak a szülő tud levenni a gyermek csuklójáról, és amely folyamatosan jelzi, hogy viselője merre jár – automatikusan riasztva a szülő mobiltelefonját, ha a karkötő viselője elhagyja a biztonságosnak jelölt körzetet. Az olyan cégek, mint pl. a Loc8or Plus, a Sprint Family Locator's Safety vagy a ChecksSM reklámanyagai szerint felelős szülőnek lenni egyet jelent a gyermek megfigyelését célzó szolgáltatások és termékek beszerzésével; létezik olyan program („Keep a watchful eye on your wandering child” – azaz: „Tartsd éber tekintetedet kóborló gyermekeden”) amely jelzi, ha a gyermek hazaért; a My Nutrikids.com élő kapcsolatot létesít az iskolai menzával, így a szülő ellenőrizni tudja, hogy az egészségesebb menüsört választotta-e a gyermek. A „GradeSpeed” online szolgáltatáson keresztül pedig a szülő és a tanár is nyomon tudja követni, hogy elkészült-e a házi feladat.¹⁹⁰ (Az adatbányász cégek szolgáltatásait Amerikában a jobb iskolák is igénybe veszik: adománygyűjtés előtt sokan behatóan tájékozódnak a tanulók szüleinek anyagi helyzetéről.¹⁹¹)

Úgy tűnik, hogy a „félelem kultúrájában” a bizalom helyét átveszi az ellenőrzés, és az ezzel kapcsolatos morális fenntartások elenyésznek – legalábbis sokan látnak ebben üzleti lehetőséget. A legnagyobb választékot a kamaszgyermekükért aggódó szülők számára kínálja a modern technológiai ipar. Számos cég hirdet otthoni – az ágyneműre vagy a gépkocsi kárpitjára applikálható (adott esetben automata jelző-funkcióval ellátott) – drog- és spermajelzőket; gyorseszteket, amelyeket vagy a ruhán kell végighúzni, vagy a levegőből vesznek mintát; de a mellékhelyiségekben felszerelhető, automata kábítószerjelző vizeletvizsgáló szerkezet is kapható.¹⁹² Népszerű a Google Map-pel összekapcsolt GPS, amely a fiatalok által vezetett gépkocsi mozgásáról tízpercenként frissülve tájékoztatja a szülőt. A még tapasztalatlan vezetők esetében az autóba szerelhető olyan készülék is, amely blokkolja a megengedettnél magasabb sebességet, lehetőség van az ajtók távirányítással történő lezárására, de létezik a visszapillantó tükörbe szerelt, a szülő számítógépére sugárzó kamera is, va-

¹⁹⁰ Érdekes fejlemény, hogy New Yorkban tilos a tanároknak közösségi oldalon kapcsolatba lépni a diákokkal. A szigorú előírást – amely azt is kimondja, hogy a tanároknak semmilyen privacy-várományuk nincs az interneten – azután vezették be, hogy rövid időn belül derült fény arra, hogy Soliber Martinez, a Pablo Neruda Academy nevű bronxi középiskola tanára 1824 sms-t váltott egy diákjával három hét alatt, Gerard Cassidy queensi felső tagozatos általános iskolai tornatanár pedig két hét alatt 553 alkalommal hívta fel telefonon egy diákját, és 383 sms-t küldött neki (Chen, David W. – Patrick McGeehan: Social media rules limit New York student-teacher contact, *The New York Times*, May 1, 2012).

¹⁹¹ Lásd pl. Jenny Anderson: Private schools mine parent's data, and wallets, *The New York Times*, May 26,

2012.

¹⁹² Uo.

lamint olyan program is, amely jelzi, ha a vezető kapkodva, gyorsan vált irányt.¹⁹³ Az internet veszélyeivel kapcsolatos félelmekre épülő szolgáltatások esetében „szériaafelszerelés” a bizonyos tartalmú oldalakat letiltó szűrőprogram, de sok szülő vásárol abból a termékből, amely néhány percenként megmutatja a gyermek által használt gép monitorját, vagy összefoglalót készít a látogatott oldalakból, a le- vagy feltöltött képekből, chat-aktivitásról vagy blog-bejegyzésekből.¹⁹⁴ (Egy átlagos amerikai családban öt internetkapcsolattal rendelkező készülék van.) Léteznek olyan szolgáltatások, amelyek egyúttal le is fordítják a szülő számára adott esetben érthetetlen szlengben írottakat. A Pew Research Center felmérése szerint az amerikai szülők kétharmada követi gyermeke „digitális lábnyomát”; 40%-a a közösségi oldalakon is. Természetesen virágzó üzletág épült erre az igényre is; nem is véletlen, hogy egy átlagos középosztálybeli amerikai gyerek 250 000 dollárjába kerül a szüleinek, mire elvégzi a főiskolát.¹⁹⁵

Jól példázza a tendenciákat a surveillance studies egyik másik kedvelt témája, a zárt láncú kamerákra (‘closed-circuit television’ – CCTV) alapozott, rövid időn belül világszerte elterjedt térfigyelőrendszerek vizsgálata. Ezek elsőként a privát szektorban jelentek meg, főleg nyilvános helyeken: bankokban és bevásárlóközpontokban; ezt követte az ún. „elsődleges közterek”: emlékművek, iskolák, tömegközlekedési eszközök, állami intézmények bekamerázása; majd a „másodlagos közterek”: a kisebb forgalmú, központtól távolabb eső területek, a nagyobb bűnözési arányt mutató külvárosi területek; végül a jövő: a mindenütt jelen lévő megfigyelés. A folyamat sikerét több tényező is elősegítette: a térfigyelő rendszereket sikeres eszköznek tekintették a belvárosok újraélesztésére; arra, hogy vonzó üzleti közeget varázsoljanak azoknak a vállalkozóknak, akik a külvárosba költöztek. A tapasztalatok szerint a megfigyelőrendszerek ugyanis alkalmasak lehetnek arra, hogy a deviáns elemeket (és a szegényeket) távol tartsák például a bevásárlóközpontokból, és így azok a középosztály tiszta és biztonságos közegei lehessenek. Ráadásul, bár rendkívül költséges ezeknek a rendszereknek a felépítése, mégis – főleg 2011. szeptember 11. óta – a mindenkori kormányok sem sajnálják rá a pénzt, már csak azért sem, mert noha a térfigyelőrendszerek hatékonyságának az ellenőrizhetősége igen kérdéses, telepítésük úgy hat, mintha a politikusok hatásos eszközökkel lépnének fel a bűnözés ellen, vagyis az ilyen beruházások kampánycélokra tökéletesen hatékonyak lehetnek.¹⁹⁶ Így lassan a társadalom

¹⁹³ Uo. 199–203. Csak egy, a New York Times által meginterjúvált cég 30 000 fiataikorú, illetve idős vezető gépkocsijában elhelyezett GPS-ről számolt be (Eckholm, Erik: Private snoops find GPS trail legal to follow, *The New York Times*, January 28, 2012).

¹⁹⁴ Lásd pl. Sengupta, Somini: „Big Brother?” No, It’s Parents. *The New York Times*, June 25, 2012.

¹⁹⁵ Marx, Gary T. – Valeria Stevens: From the beginning: Children as subjects and agents of surveillance, *Surveillance and Society* 7, 2010/3–4.

¹⁹⁶ Lásd pl. Norris, Clive – Mike McCahill – David Wood: The Growth of CCTV: a global perspective on the international diffusion of video surveillance in publicly accessible space, *Surveillance and Society* 1, 2004/2–3.

– vagy legalábbis a középosztály – élettere hasonlónak válik a bevásárlóközpontokhoz: az ellenőrzés alig látható, de tudjuk, hogy folyamatos; a magáncégek által alkalmazott biztonsági őrök mindent látnak, és az ellenőrzéshez, illetve rendteremtéshez csak ritkán van szükség fizikai ráhatásra.¹⁹⁷

Az állami, rendészeti ellenőrzés újszerűsége említett módon nem választható el a technológiai fejlődéstől: egyre olcsóbb tárolási és adatfeldolgozási kapacitás mellett nyílik lehetőség a telefonbeszélgetések lehallgatására, sms-ek, emailek, blogok, közösségioldal-bejegyzések megfigyelésére, és technológiai értelemben már nem utópia a „teljes megfigyelés” sem. A rendészetben egyre inkább előtérbe kerül a prevenció és a megfigyelés; ami a konkrét emberi tevékenységek ellenőrzése mellett egyre nagyobb mértékben terjed ki a polgárok adatainak elemzésére is.¹⁹⁸ Nemcsak a különböző rendőri szervek technológiai felszereltsége, az operatív munka technologizáltsága alakul át, hanem ezzel egyidejűleg az emberek – különösen az infokommunikációs korszakban szocializálódott fiatalabb generációk – privacy-várománya is; azaz sok esetben eleve lejjebb kerül az a szint, amelyet a polgárok a magánszféra védelme kapcsán az államtól, illetve a privát szolgáltatóktól elvárnak.

E ponton visszaérünk a nem állami szereplők szerepvállalásához: 2008-as adatok szerint csak a magánbiztonság-technológiai ipar évente 120 milliárd dolláros forgalmat jelent az USA-ban; Németországban 4 milliárd, Franciaországban és Angliában 3–3 milliárd dollárnyit.¹⁹⁹ A szolgáltatások háromfélék: az „élők” azonosítását a gén- és biotechnológia végzi; az optikai megfigyelést a lézer- és üvegszál-technológia; az infokommunikáció terén pedig a különböző chippek, szenzor, lehallgató-készülékek és kamerák, továbbá az interneten működtetett adatbányászati technológiák. Az iparág sikeresen ötvözi a különböző, pl. eredetileg egészségügyi, oktatási vagy szórakoztató-pari célra készített technológiai fejlesztések eredményeit. A megfigyelés társadalmában megjelenik a már említett dataveillance, amely lehetővé teszi, hogy az adatbányászat automatikusan, a humán tényező kiiktatásával történjen, hiszen a hangsúly egyébként is egyre inkább a kockázatra terelődik a tényleges „veszély” helyett; maga a megfigyelés pedig láthatatlan marad, hiszen gépek végzik, algoritmusok alapján.²⁰⁰

A technológiai fejlődés egyébként számos olyan kérdést vet fel, amelyek az alapjogok értelmezésében, egymáshoz képesti viszonyában is jelentkezők. A privacy, a magánélet védett magjának kontúrjai például igencsak képlékenyek, és a generációs szakadék is nehezíti az eligazodást: a jogszabályokat sokszor olyanok alkotják, illetve

¹⁹⁷ Wakefield, Alison: The public surveillance functions of private security, *Surveillance and Society* 1, 2004/4.

¹⁹⁸ Bővebben lásd Bloss, William: Escalating U.S. police surveillance after 9/11: an Examination of causes and effects, *Surveillance and Society*, 2007/3.

¹⁹⁹ Ceyhan, Ayse: Technologization of security: Management of uncertainty and risk in the age of Biometrics, *Surveillance and Society* 5, 2008/2, 107.

²⁰⁰ Uo. 119.

a bírósági ítéleteket olyanok hozzák, akik – elsősorban idősebb életkorukból fakadóan – alapvetően eltérő módon és attitűddel használják például a közösségi oldalakat és egyéb internetes fórumokat, mint azok a fiatal polgárok, akiknek paternalista módon meg akarják védeni a magánszféráját; függetlenül attól, hogy az érintettek tartanak-e rá igényt (és ha igen, milyen mértékben).

Az internethez kapcsolható radikális technológiai- és életforma-változás során új életviszonyok jöttek létre (például a „Nagy Testvér” mellett megjelent sok, a privát szektorból érkezett „Kis Testvér”, és a kereskedelem vagy éppen a politikai közbeszéd új fórumai nyíltak meg), és ezek változást igényelnek és hívnak életre nemcsak a jogrendszerben általánosságban és konkrét jogintézmények tekintetében, hanem az egyes alkotmányos alapjogok egymáshoz vett viszonyát illetően is. Kétségtelen, hogy a világ alapvetően megváltozott: a kérdés az, hogy ennek milyen alapjogi, alkotmányjogi következményei lesznek. Azt tudjuk, hogy az új világot a korábbinál összehasonlíthatatlanul nagyobb adatforgalom, valamint örökéletűnek tűnő, potenciálisan mindenki számára elérhető adatok felfoghatatlan mennyisége jellemzi. Az emberek védetelenek és kiszolgáltatottak nem csak az érzékeny adataikhoz hozzáférő – és ezáltal adott esetben beláthatatlan károkat okozó – személyekkel és szervezetekkel szemben, illetve a személyiséglopással vagy a terhes, az emberi méltóságot sértő személyre szabott reklámmal, marketinggel szemben is. Korántsem evidens ugyanakkor az, hogy e radikálisan megváltozott világban egyfajta alkotmányos superklauzulaként a személyes adatok védelme tekinthető-e az origónak, és a konkuráló alapjogok közül minden esetben előnyben részesítendő-e. Elvi, jogfilozófiai és politikai vitát kell ugyanis arról folytatni, hogy a technológiai újításoknak megfelelően létrejött új életviszonyok hogyan és mennyiben alakítják – mert nem kérdés, hogy azt teszik – a fennálló alkotmányos alapértékrendszert. Meggyőződésem, hogy a politikai közvéleménynek: a jogalkotóknak, a jogalkalmazóknak és a választópolgároknak közösen kell megválaszolni azokat az alapjogi kérdéseket, amelyeket a hagyományos, pl. a szükségesség-arányosság sémáját követő alkotmányértelmezési módszerrel önmagában nem, vagy csak nagyon nehezen lehet eldönteni.

Az új technológiák kapcsán nem csak az merül fel, hogy kövessék-e például azoknak az amerikai bíróságoknak a gyakorlatát, amelyek elfogadják az elektroenkefalográfias hazugságvizsgálati módszereket, vagy azt a módszert, amellyel az agytörzsi vérellátást vizsgálják funkcionális MRI-vel ugyanilyen célból.²⁰¹ Az ENSZ különleges jelentéstevője abbéli javaslatot fogalmazott meg a Közgyűlés és az Emberi Jogi Tanács számára, hogy ismerje el a szélessávú internet-hozzáférést emberi jogként²⁰²; ugyanakkor a vicc szerint a válasz arra a kérdésre, hogy mi a különbség a Mark Zuckerberg

²⁰¹ Lásd pl. Shamoo, AE.: Ethical and regulatory challenges in Psychophysiology and Neuroscience-based technology for determining behaviour, *Accountability in Research*, 2010/8.

²⁰² Lásd BBC: Internet access is 'a fundamental right', *BBC News*, 8 March 2010.

(a Facebook alapítója) és Rupert Murdoch (a lehallgatással szerzett sajtóinformációkkal kapcsolatban 2012-ben Nagy-Britanniában kitört botrány által érintett médiumok tulajdonosa) médiamogulok között, az, hogy ha az utóbbi sérti meg a magán-szférámat, az törvénysértés, ha az előbbi, az a jövő.²⁰³ Egy amerikai bíróságnak például abban a kérdésben kellett döntenie, hogy a Facebook közösségi oldalon elhelyezett 'like' („tetszik”) gomb élvezi-e a véleménynyilvánítás szabadságának védelmét, jelesen politikai jellegű megnyilvánulásnak tekinthető-e az, ha rendőrök ily módon fejezik ki rokonszenvüket egy, a sheriffválasztáson induló jelölt irányában. A bíróság nem tekintette annak: jogszerűnek találta, hogy a választáson győztes másik jelölt később emiatt elbocsásson hat rendőrt. A döntés utalt rá, hogy a Facebook-oldalon elhelyezett „poszt”, azaz kifejtett vélemény már más elbírálást eredményezhetett volna.²⁰⁴

Ugyancsak a bíróságnak kell majd választ adnia arra – a véleményszabadság kérdésköre – kapcsán, hogy minek is tekintendő a Google és a többi internetes keresőoldal alkotmányjogi tekintetben: egyszerű közvetítő (mint egy teleföntársaság) vagy sajtóorgánium (mint egy napilap): Eugene Volokh, a UCLA jogászprofesszora az utóbbi mellett érvel.²⁰⁵ További kérdés, hogy perelhet-e hitelrontásért egy cég, ha az elégedetlen fogyasztó megosztja kellemetlen tapasztalatát egy internetes fórumon keresztül;²⁰⁶ de ugyanúgy eldöntésre vár annak megítélése, hogy a közösségi média nyilvános vagy személyes platformnak számít-e egy közszolgálati újságíró esetében. Magyarországon az MTI vezérigazgatója például körlevélben kérte meg a hírügy-nökség munkatársait, hogy ne politizáljanak nyilvánosan, még a Facebookon sem.²⁰⁷ Az amerikai legfelső bíróság egy hosszú vitát követően is igen megosztott volt a tekintetben, hogy egy washingtoni éjszakai mulató tulajdonosának – akit többek között kokainkereskedelemmel gyanúsítottak – terepjárójára bírósági engedély nélkül felhelyezett, majd 28 napon keresztül a rendőrség által rögzített jeleket sugárzó GPS sért-e alkotmányos jogokat. (A válasz végül igenlő volt.)²⁰⁸

A társadalomtudományi célú felhasználást illetően tudományelméleti- és módszertani kérdéseket is felvet a 'big data' – azaz a Facebook, a Google, a Microsoft hatalmas adathalmazai (mobilhívások, sms-ek, internetes klikkelések stb.). Az adatok ugyanis verseny- vagy éppen privacy okokból nem nyilvánosak; ami azért problema-

²⁰³ Lásd pl. Keller, Bill: Wising up Facebook, *The New York Times*, June 10, 2012.

²⁰⁴ Lásd pl. AP: Clicking 'like' on Facebook is not protected speech, judge riles, *The New York Times*, May 5, 2012.

²⁰⁵ Lásd pl. Cohen, Noam: Professor Makes the case that Google is a publisher, *The New York Times*, May 20, 2012.

²⁰⁶ Lásd pl. Frosch, Dan: Venting Online, Consumers Can Find Themselves in Court, *The New York Times*, May 31, 2010.

²⁰⁷ Lásd pl. Tófalvy Tamás: Politizálhatnak-e a közszolgálati újságírók a közösségi médiában? *EMASA*, 2012. május 11.

²⁰⁸ *United States v. Jones*, 565 U.S. ____ at *3 (2012).

tikus, mert alapvető elvárás a kutatásokkal szemben, hogy ellenőrizhető legyen az eredmények megbízhatósága. Ha nincs lehetőség a kutatás alapjául szolgáló adatok megismerésére, az nemcsak a tévedések kiszűrését teszi lehetetlenné, de utat nyithat a csalás, az áltudományosság felé is.²⁰⁹

A korlátlan lehetőségek, a szabad bolyongás az információk között már csak kevesek privilégiuma: ahogy Charles Baudelaire „flanőr”-jei – a nagyvárosban látszólag céltalanul bókászó, az ott látott képektől és élményektől lenyűgözött kószálók – is kiszorultak III. Napóleon számozott utcáiból, és az áttekinthető (és egy ágyúval tűz alatt tartható) közterekről, ugyanígy, a kibertérben céltalanul bámészkodó „kiberflanőr”-ök is átadják helyüket az irányított keresést végző internethasználóknak (az adatbányászok pedig egészen biztosan ilyenek).²¹⁰

A könyv témáját adó rendészet esetében különösen élesen megmutatkozik az adat-elemzés-alapú megközelítés térhódítása. A bűnüldözésre, de főleg a bűnmegelőzésre alkalmazott profil elvileg minden eddiginél precízebb módszerrel, egy aktuárius paradigmában is kialakítható; a „Nagy Testvér” mellett sok „Kis Testvér” részvételével. A „biztonság” áráként viszont már nem is csak a személyes szabadságjogainkat, hanem a magánszféránkat is kéri és használja az állami, valamint a kiszervezett biztonsági ipar. Erről pedig már csak azért is hajlandók vagyunk lemondani, mert a közösségi oldalak, az internetes vásárlás, a digitális televízió, azaz az infokommunikáció társadalmában a privacy fogalma egyébként is átalakul. A „szabadság kontra biztonság” retorika és dilemma így lassacskán „privacy kontra biztonság”-kérdéssé szelődül; méghozzá egy olyan technológiai és társadalmi környezetben, ahol például a milliárdnyi polgár közreműködésével fenntartott közösségi oldalak fogyasztói egyúttal maguk is termékek; értékesíthetőek az üzemeltető által – akár rendészeti célra is. Az „informatizáció”, azaz a társadalom információalapúvá válásának folyamata során minden infokommunikációs technológia a társadalmi ellenőrzés, felügyelet és megfigyelés szolgálatába állítható.

Az alábbi oldalakon az adatbányászat fogalmával és rendészeti hasznosíthatóságával, valamint a megfigyelés társadalmának néhány sajátosságával foglalkozunk.

3.1. Az adatbányászat fogalma

A különböző területen dolgozó rendvédelmi szervek mindig is érdekelték voltak olyan ellenőrzési módszerek kialakításában – illetve adaptálásában –, amelyek minimalizálja az emberi tényezőt, és optimalizálják például a repülőtéri vagy közúti igazolta-

²⁰⁹ Bővebben lásd pl. Markoff, John: Troves of personal data, forbidden to researchers, *The New York Times*, May 21, 2012.

²¹⁰ Lásd pl. Morozov, Evgeny: The Death of the Cyberflaneur, *The New York Times*, February 4, 2012.

tások találati arányait. Az információs technológia fejlődésével a piaci szektorban jelentős fejlődésnek indult ez az üzletág. Az ügyfélprofil ugyanis kulcsfontosságú a gazdasági életben: a tömeges marketing helyét egyre inkább átveszi a reklámok személyre szabása, amelynek során például a kábeltelevízió nézőjének csatornaválasztási szokásait abból a célból elemzi ki egy program, hogy pontosan a néző (vélt) igényére és érdeklődésére szabott reklámokat tudjon sugározni; a Google kereső pedig úgy követi a felhasználó „kattintásfolyamát”, hogy marketingstratégiai célú ügyfélprofil tudjon nyújtani róla az érdeklődő piaci szereplőknek; a Google levelezőrendstere, a népszerű és ingyenes Gmail pedig automatikusan végigszkenneli a felhasználó üzeneteit, és egy szövegelemzőprogram segítségével olyan linkeket, szöveges hirdetéseket jelenít meg, amelyek feltehetően érdeklik a felhasználót.²¹¹

A kockázatsökkentés hasonlóan új útjai nyílnak meg egy hitelfolyósító vagy egy biztosítótársaság előtt, ahol minden információ fontos lehet egy-egy magas kockázatot jelentő potenciális ügyfél kiszűrésében. A kereskedelmi célra létrehozott adatok szabad mozgása azonban nem mentes – a rendészeti célú adatvásárlástól függetlenül, önmagában sem – bizonyos veszélyektől. Amerikában az élet- és egészségbiztosítók az emberek gyógyszervásárlási adatai alapján megtagadhatják, hogy biztosítási szerződést kössenek a túl kockázatosnak ítélt jelentkezővel. A hagyományos eljárásrendben a biztosítás megkötése előtt orvosi vizsgálatra küldték az ügyfeleket, újabban azonban egyes cégek az ügyfél azonosítószáma alapján a gyógyszerértéktől egyszerűen beszerzik az illető által vásárolt gyógyszerek listáját, és egy másik program ebből következtetéseket von le arra vonatkozóan, hogy az ügyfél vélhetően milyen betegségben szenved, illetve milyen az egészségi állapota. Például, ha rendszeresen nagy adag koleszterincsökkentőt vesz, az arra utalhat, hogy gyakorlatilag kezelhetetlenül magas a vérzsírszintje, ami rögtön magasabb kockázatú kategóriába sorolja. Sőt, olyan program is működik már, amelyik a laboratóriumi vizsgálatok eredményét is feldolgozza, és összekapcsolja a gyógyszerfogyasztási adatokkal, ami még pontosabb képet adhat a páciensek egészségi állapotáról. Létezik olyan program is, amelyik egyúttal kockázati szorzószámot is meghatároz, a biztosítónak tehát a papírmunkán kívül alig marad teendője. A szolgáltatás népszerű, noha a megbízhatóságával kapcsolatban kételyeket ébreszthetne az, hogy némelyik gyógyszer több célra is felhasználható, például egyes vegyületek migrén vagy hóhullámok ellen is alkalmazhatók, de depresszió ellen is hatásosak. Az utóbbi az üzleti biztosítók szempontjából jelentős kockáztnövelő tényezőnek számít, az előbbieket nem.²¹²

Az ABC News riportja szerint 2009-ben az atlantai Kevin Johnson például arra tért haza nászútjáról, hogy a hitelkártya-társaság közölte vele: harmadára csökkentik

²¹¹ Lásd Google: FAQ about Gmail, Security & Privacy.

²¹² Nakashima, Ellen: Prescription Data Used To Assess Consumers Records Aid Insurers but Prompt Privacy Concerns, *The Washington Post*, August 4, 2008.; Metazin: Róka a tyúkólban, *Metazin*, 2008. szeptember 28., <http://www.metazin.hu/node/1475>

hitelkeretét, mivel olyan helyeken vásárolt, amelyeket a nem megbízható ügyfelei szoktak látogatni. Azt külön kérésre sem árulták el, hogy melyik bolt volt a „bűnös” – valószínűleg egy diszkontáruhá. Egy hitelkártyacég ellen pedig egyszer azért indult eljárás, mert a hitelkeret csökkentéséről döntött akkor, amikor az ügyfél házassági tanácsadásért fizetett a kártyával. Ez a biztosítótársaság szerint ugyanis közelgő válást jelez, ami nagyon költséges, és lehet, hogy az adós elmarad majd a részletekkel.²¹³

3.2. „In God we trust, the rest we monitor”²¹⁴ Adatbányászat a rendészeti eljárásokban

Nem meglepő, hogy az adatbányászati-profilkészítő technológia iránt egyre nagyobb a kormányzati érdeklődés a rendészeti szférában. Az alapelv szerint minél több adat birtokába kerülnek a különböző rendészeti szervek (nemzetbiztonság, bevándorlási hatóság, rendőrség, adóhatóság), annál nagyobb az esély arra, hogy megfelelő szűrő- és feldolgozóprogram segítségével olyan összefüggésekre derül fény, amelyek nemcsak a jogsértések felderítésében, de megelőzésében is fontos szerepet játszhatnak. Az információs technológia gyors fejlődése pedig beláthatatlan távlatokat nyit meg – jelentős profitot és erős piacot teremtvé, illetve ígérve az IT-cégek számára.

Gondoljunk bele, egy digitalizált utas-nyilvántartási rendszer mellett, ha egy valamilyen okból korábban gyanúsított utas belépésre jelentkezik egy légitársaság termináljánál, a rendszer az összes korábbi határátkelését, a korábbi járatokon vele együtt utazó személyek adatait, a jegyvásárlással kapcsolatos információkat is megmutathatja – sőt, egyéb rendszerekkel összekapcsolva esetleg telefonbeszélgetéseit, televíziócsatorna-preferenciáit, könyvtári kölcsönzéseit, az általa látogatott honlapokat is. A nemzetbiztonsági adatbányászat jelenlegi gyakorlata arra épül, hogy az adatok – főleg a könnyen beszerezhető adatok – gyűjtése önmagában hasznos cél, és éppen a banálisnak tűnő információk vezethetnek el a terroristákhoz, hiszen a privacy a terroristák legjobb barátja: hiszen, ha tudják, hogy figyelik az internethasználatukat és a telefonbeszélgetéseket, akkor nem fognak azokon a csatornákon kommunikálni.²¹⁵ Megállapíthatjuk tehát, hogy már nem is csak a klasszikus szabadságjogainkat, hanem a magánszféra háborítatlanságához (privacy) való jogunkat is feláldozzuk a „biztonságért”.

²¹³ Kőműves Anita: A Kubatov 2.0 már álmainkat is ismeri. Kártyáink és számítógépeink kitarják az életünket, *Népszabadság*, 2012. május 13.

²¹⁴ „Istenben bízunk, mindeki mást megfigyelünk”, az amerikai haditengerészeti hírszerzés nem hivatalos mottója.

²¹⁵ Lásd például Posner, Richard A.: Privacy, surveillance, and law, *Univeristy of Chicago Law Review*, Winter 2008.

Hírszerzésre tehát kitűnő partner a privátszektor: könnyebben, nagyobb mennyiségben szerez a rendészeti szervek számára használható információt, hiszen az adat-szolgáltatás nem kötelező, pusztán járulékos eleme a szolgáltatás igénybevételének. Ráadásul így, a privát szektor szereplőinek közvetítésével olyan adatok birtokába is juthatnak a nyomozóhatóságok vagy a nemzetbiztonsági szervek, amelyeket bírósági engedély nélkül akár meg sem szerezhetnének, így viszont az állampolgárok öntudatlanul ugyan, ám önkéntesen rendelkezésre bocsátják azokat. A hatóságok ilyen jellegű érdeklődésének ugyanis az a sajátossága, hogy az adatbázisokat sok esetben nem legális csatornákon keresztül – bírósági engedély vagy hivatalos felszólítás alapján – szerzik meg; a potenciális adatforrásként azonosított és megkönyékeztetett cégek ugyanis nincsenek abban a jogi és üzleti helyzetben, hogy ellenálljanak a hatóságok kérésének. A rendészeti szervek gyakran élnek az információs aszimmetria eszközével is: gyakran előfordul, hogy minden jogalap nélkül emlegetnek együttműködési, ügyfelekre vonatkozó adatszolgáltatási kötelezettséget, kihasználva, hogy a cégek számára kevés az anyagi és erkölcsi incentíva arra, hogy szakembert foglalkoztassanak a jogi háttér feltérképezésére, esetleg egy formális eljárás megindítására. Nagyon sok esetben mindez nemcsak a jog, de a politikai nyilvánosság ellenőrzésén kívül is zajlik. Az érvek mindig ugyanazok: fontos a titkosság, hogy ne dekonspirálódjon a hírszerzés, és ráadásul egy privát vállalat többet veszíthet, ha ellenáll. A lényeg: a hatóságok az ügyfelekre vonatkozó adatok sokaságát szerzik meg a privát sektortól – hol a jogi szabályozás hiányára, máskor a cégvezetők hiúságára vagy éppen hazafiságára építve, esetleg a közvetlen zsarolás eszközeivel.²¹⁶

3.3. A közszféra és a közélet nyilvánossága, valamint az adatbányászat

Vita folyik arról, hogy az adatbányászat gyakorlatának megjelenése milyen következményekkel jár a nyilvánosság kontextusában. Az amerikai gyakorlat vizsgálata, ahol adotttnak tekinthető a transzparencia, jó példával szolgálhat erre.

A bírósági aktákból egészségügyi állapotra, pénzügyi helyzetre, laccímre, nemi életre, iskolai végzettségre, hobbikra, politikai és vallásos meggyőződésre vonatkozó adatok szerepelnek – amelyeknek összefüggéseit vizsgálva újabb információk is előállíthatók, és akár egy teljes személyiségprofil vagy digitális életrajz birtokába juthatunk.²¹⁷ A jogelméleti és bírósági viták azon kérdés körül forognak, hogy hol húzód-

²¹⁶ Lásd Michaels, Jon D.: All the resident spies: private-public intelligence partnerships in the war on terror, *California Law Review* 90, August 2008, 927–929.

²¹⁷ A kérdéstről lásd még Levine, Raleigh Hannah: Toward a New Public Access Doctrine, *Cardozo Law Review* 27, 2006;

Meliah, Thomas: The First Amendment Right of Access to Docket Sheets, *California Law Review* 94, 2006; Coffey, Melissa G., Note, Administrative Inconvenience and the Media's Right to Copy Judicial Records,

hat a nyilvánosság határa; az igazságszolgáltatással összefüggő adatokhoz történő hozzáférés módja, a potenciálisan elérhető adatok mértéke és összetétele – elsősorban az internetes elérhetőség – mennyiben változtatja meg az irányadó alkotmányos standardokat. Egyáltalán: mennyiben különbözik az internetes direktmarketing vagy a spamküldés attól, ha valaki embereket állít meg az utcán, és megvételere kínálja a portékáját? Más lesz-e a helyzet, ha a stresszoldót vagy a paprikasprayt kínáló hirdetésekhez a címlistát egyenesen egy olyan adatbázisból tölti le a marketingcég, amely a nemi erőszak tárgyában folyó büntetőeljárásokat tartalmazza, és ahonnan elérhetőek az áldozatok adatai is? Már most is léteznek Amerikában olyan adatbrókercégek, amelyek a bírósági aktákból, ítéletekből kiszűrt és rendszerezett információt kínálják különböző felhasználói csoportok számára. A *Criminalssearch.com* például 29 dollár 99 centért kínál lehetőséget arra, hogy egy lakástulajdonos néhány másodperc alatt internetalapú hivatalos adatbázisok alapján ellenőrizze potenciális bérlője hátterét abban a tekintetben, hogy volt-e valaha büntetve, kilakoltatva, korábban mely lakcímekre volt bejelentve, szerepel-e a szexuális bűnözők országos nyilvántartásában, folyik-e ellene csődeljárás, illetve az általa magadott társadalombiztosítási szám nem hamis-e. Sőt, a biztosítótársaságokhoz hasonlóan egy lakástulajdonos is letölthet olyan programot, amely egy hitelkártyaszám alapján az ügyfél (jelen esetben a potenciális bérlő) teljes korábbi hiteltörténetet elemezve kiad egy kockázati kalkulációt.²¹⁸ Nemcsak arra kérhetünk keresést, hogy volt-e valaki – például egy családtagunkkal házasságkötésre készülő személy – büntetve, de a digitalizált peranyagok világában bármilyen vele összefüggésbe hozható bírósági eljárás anyagai is előkereshetőek.²¹⁹ A büntetett előlethez fűződő hátrányok alóli formális mentesítés (és ez-

Boston College Law Review 44, 2003; Sudbeck, Lynn E.: Placing Court Records Online: Balancing Judicial Accountability with Public Trust and Confidence: An Analysis of State Court Electronic Access Policies and a Proposal for South Dakota Court Records, *South Dakota Law Review* 51, 2006; Caughey, Michael: Keeping Attorneys from Trashing Identities: Malpractice As Backstop Protection for Clients Under the United States Judicial Conference's Policy on Electronic Court Records, *Washington Law Review* 79, 2004.; Dulude, Nicole J.: Unlocking America's Courthouse Doors: Restoring a Presumption of First Amendment Access as a Means Of Reviving Public Faith in the Judiciary, *Roger Williams University Law Review*, Fall 2005; Silverman, Gregory M.: Rise of the Machines: Justice Information Systems and the Question of Public Access to Court Records Over the Internet, *Washington Law Review*, February 2004; Metzgar, Emily: Online Court Records: Balancing Judicial Accountability And Privacy in an Age of Electronic Information, *Washington Law Review*, February 2004; Winn, Peter A.: Neither Seen Nor Heard: Media in America's Juvenile Courts, *Communication Law and Policy*, Spring 2007.

²¹⁸ Az egyik legnépszerűbb munkavállaló-ellenőrző oldal a HireCheck.

²¹⁹ Európában eltérő a gyakorlat: az elítéltek személyes adataira tekintettel még a transzparencia tekintetében élvvas Svédországban sem nyilvánosak a bűnügyi nyilvántartás adatai. Az érintett viszont kikérheti azokat. A rendőrség adatai szerint 2004-ben az ilyen jellegű adatkérelmek háromnegyede ugyanakkor nem volt önkéntes, mert a munkaadókat nyomatékos kérésére volt rá szükség. Lásd Backman, Christel: Vocabularies of motive in legislating right of access to criminal records in Sweden (Doctoral Thesis), University of Gothenburg. Faculty of Social Sciences, 2012, Gutwirth, Serge – Yves Pouillet – Paul de Hert – Roland Leenes:

által a büntetés hagyományos modellje) gyökeresen átalakul azáltal, hogy a „kiberigazságszolgáltatás” kíméletlenebb az államinál: évtizedekkel a büntetés letöltése után is mindenki számára hozzáférhetővé válhat az információ, és informálisan nyilván számos kellemetlenséget jelenthet az érintettnek. Az elítélteken túlmenően bármely peres eljárás bármely szereplője, akár egy a perben nem is részes tanú vagy szakértő által megnevezett személy vagyoni viszonyai, egy ellene folyó csődeljárás ténye, sőt, akár kimondottan visszaélsszerűen megjelenített adatai is bekerülhetnek a bírósági adatok közé.

Fontos megemlíteni, hogy „az internet nem felejt”, valamint megszűnik a hagyományos, papíralapú nyilvántartásokhoz való hozzáférés során jelentkező számtalan akadály (földrajzi távolság, nyitvatartási korlátozottsága, az iratok esetleges megsemmisülése, megrongálódása, elkeveredése). Az 1989-es *United States Department of Justice v. Reporters Committee for Freedom of the Press*-ügyben a legfelső bíróság „gyakorlati homály”-ként (*practical obscurity*) kifejezetten említi is, hogy az igazságszolgáltatás nyilvánosságának hagyományos kontextusában számolunk azzal, hogy az elvileg nyilvános adatok nem feltétlenül fognak széles nyilvánosság elé kerülni, gyakorlati akadályok miatt. A hozzáférés módjának egyszerűsödése, a felhasználhatóság mértékén növekedése nyilvánvalóan érzékenyen befolyásolja az adatok nyilvánosságának jelentőségét. Mindez azért is lényeges lesz, mert az amerikai joggyakorlatban az a 20. század utolsó évtizedei óta egyre népszerűbb alternatív büntetésként előírt magatartási szabályok egyébként is meghaladták a büntetőeljárás azon modelljét, amely a hagyományos büntetés letöltésével véget ér. A szexuális bűncselekményeket elkövetőket (akár szabadságvesztés-büntetésük letöltését követően, de akár azt helyettesítve) a hatóságok nyilvántartják, adataikat nyilvánosságra hozzák az interneten, CD ROM-on, a helyi önkormányzat hivatalos lapjában, de van, ahol az elkövető költségén fizetett hirdetésben. Elterjedt például az az előírás, amelynek értelmében az elkövető a ruhájára nyomtatott vagy a lakása bejáratához erősített, netán az autója szélvédőjére helyezett feliraton köteles tájékoztatni a közösséget az általa elkövetett bűncselekményről. Az sem ritka, hogy a szomszédokat és a lakóhelyhez közeli boltokat személyesen kell felkeresnie egy-egy vallomással.²²⁰ A szexuális bűnözők (államról államra változó formában, de többnyire név, társadalombiztosítási szám, lakcím, munkahely megjelölésével) közzétett adataival kapcsolatban egyébként problematikus, hogy a bűncselekmények esetében gyakran differenciálatlan adatbázisokkal dolgoznak, azaz az erőszaktevők és pedofilok együtt szerepelnek a közszeméremértéssel, sőt, egyes államokban (ahol ez büntetendő volt valamilyen

Computers, privacy and data protection: an element of choice. Dordrecht, Heidelberg New York, London New York: Springer, 2011, 131.

²²⁰ Korinek László: A büntetőpolitika irányelvei Magyarországon, in Jakab András, Takács Péter (szerk.): *A magyar jogrendszer átalakulása, 1985/1990–2005* Budapest: Gondolat Könyvkiadó, 2007. 473–496.

formában az alkotmányellenességet megállapító 2003-as legfelső bírósági ítélet előtt²²¹) a homoszexuálisokkal is.

Összességében: az internetre is kiterjesztett igazságszolgáltatási adatok mellett számos érv szólhat. Egyrészt, elvi alapon nehezen indokolható a tágran értelmezett nyilvánosság kizárása, hiszen a közvéleményt tájékoztató sajtót az igazságszolgáltatás szolgálólányának tartják Amerikában, amely hozzájárul az önkényes eljárások feletti társadalmi kontrollhoz. Létezik olyan álláspont is, amely szerint éppen a nyilvánosság végetekig történő erősítése a helyes fejlődési irány, mert a XXI. századra megszűnt mindenfajta privacy-váromány a munkaerő- vagy lakáspiacon, és ebben a helyzetben a további nyilvánosság és a jogalkalmazás erősebb kontrollja a jogtudatosságot és a jogkövetést erősíti.²²² Olyan véleményt is olvashatunk, hogy mindazok esetében, akik igénybe veszik az adófizetők pénzéből működtetett, a közösség normáinak megsértését a közösség nevében szankcionáló igazságszolgáltatási intézményrendszert, nemigen beszélhetünk a privacyhoz fűződő jog elvesztéséről, mivel talán soha nem is létezett ilyen joguk. A „praktikus obskuritás” garanciái annyiban biztosítanak csupán védelmet, hogy vélhetően csak a celebritások, a végső soron ilyen vagy olyan formában közszereplők válópereire, gyermek-elhelyezési ügyeire lesznek kíváncsiak az emberek. A jog ugyanis csak követi a közszereplő-fogalom kitágulását: celebritássá bárki válhat, pusztán akár csak azáltal, hogy tehető, illetve ismert. (Sőt, továbbvezetve e gondolatfonalat, arra a következtetésre is juthatunk, hogy az információs forradalom utáni fogyasztói társadalom korában a fogyasztás is kvázi közszerepléssé válik, és aki igénybe veszi bizonyos cégek szolgáltatásait, az ezzel összefüggésben elveszíti a jogát és várományát a privacyra, hiszen a magánjává fogyasztása is közérdekű tevékenység.) Ami a házassági bontópereket illeti, számtalan hasonló ügyről tájékoztat az amerikai média: ugyanúgy a nyilvánosságra tartozónak ítélte Christie Brinkley szupermodell bontóperét²²³ a bíróság, mint ahogy a louisianai legfelső bíróság is alkotmányellenesnek találta egy rántottcsirke-üzletlánc tulajdonosának válópereiben az egyik fél kérésére elrendelt titkosítást.²²⁴

Gyakran olvashatunk olyan álláspontokat, amelyek a bírósági aktákat az interneten megjelenő egyéb közlésformákhoz hasonlítják, és például a gyűlöletbeszéd kapcsán használt érvelést terjesztik ki az igazságszolgáltatás nyilvánosságára.²²⁵ Eszerint értéktartalomra való tekintet nélkül érvényesülnie kell a szólásszabadság jogának (és a bántó, kellemetlen, népszerűtlen beszédnek is helyet kell biztosítani, és a felmerülő problémákat a „még több beszéd”-del kell orvosolni. Sokat hallani az interneten ke-

²²¹ *Lawrence v. Texa*, 539 U.S. 558 (2003).

²²² Emellett érvel például Lynn M. LoPucki, (a Harvard, illetve a UCLA professzora), lásd LoPucki, Lynn M.: *Court-system Trasparency*, *Iowa Law Review*, February 2009.

²²³ *CLB v. PHC*, 20387/06. 36 Media L. Rep. ((BNA) 1990), N.Y. Sup. Ct., Suffolk County June 20, 2008).

²²⁴ *Copeland v. Copeland*, 966 So. 2d 1040 (La. 2007).

²²⁵ Lásd pl. LoPucki, Lynn M.: *Court-system Trasparency*, *Iowa Law Review*, February 2009.

resztül hozzáférhető bírósági akták kockázatairól; például arról, hogy az ilyen információk például azzal a hatással járhatnak, hogy a visszaélésektől, káros mellékhatásoktól tartva az emberek nem mernek majd az igazságszolgáltatás fórumai elé járulni (és végül a gazdagok választott bírókhoz fordulnak, a szegények pedig jogfosztottak maradnak). Nem feltétlenül áll meg ugyanakkor az az érv, hogy azért ne jelenjenek meg például a szexuális bűncselekmények aktái az interneten, mert – a további megalkalmazások kilátása miatt –, ez visszatartja a hasonló cselekmények áldozatait az eljárás megindításától, hiszen éppen ez biztosíthatja, hogy tudjuk, ha ilyen ügyben inszINUÁLT személyek ólálkodnak körülöttünk. (Hozzá kell tenni, hogy a szólásszabadság esetében is elhangzik az érv, hogy a kellemetlen, ellenszenves beszéd makroszinten, össztársadalmi hatásában hasznos lehet, és ez szolgál a tartalomsemleges védelem alapjául. Egy társadalmilag elítélt magatartásra vonatkozó információ nyilvánosságra kerülése szubjektíve kellemetlen lehet, társadalmi szinten viszont akár haszonnal is járhat. Nem könnyű tehát meghúzni a privát szféra védelmének optimális szintjét: leginkább kazuisztikusan, a politikai közvélemény alkotmányos nyelvezetben megfogalmazott vitájára célszerű bízni.)

A *New York Times*²²⁶ például a szövetségi kormány, a fogyasztóvédelmi és a kereskedelmi hatóságok fellépését sürgeti a büntetett előéletre vonatkozó adatbányász cégek működésének ellenőrzésével kapcsolatban. Friss kutatási eredmények szerint ugyanis tízből kilenc munkavállaló igénybe veszi azon cégek valamelyikének szolgáltatását, amelyek a potenciális munkavállalók múltját tekintik át. Ugyanakkor e cégek igen gyakran számban produkálnak hibás eredményeket: például egy-egy bűncselekményt gyakran többször vesznek figyelembe. Nagy port kavart az az eset – amely a szövetségi bíróság elé is került – amelyben egy, a húszas éveiben járó fehér fiatalembert kevert össze egy adatbróker cég egy hasonló nevű 58 éves fekete férfival, akit abban az évben ítélték el nemi erőszakért, amikor a panaszos mindössze négyéves volt.

Szintén az üzleti szféra szerepvállalását mutatja a tény, hogy Amerikában a digitális bírósági ügykezelésre történő áttérést és annak nyilvánossá tétele nem a nyilvánosság fokozásának vágya hajtotta, hanem az, hogy a bíróságok és az ügyvédi kar egyaránt érdekelt volt a gyorsabb, egyszerűbb, olcsóbb és átláthatóbb elektronikus rendszer kialakításában: hogy például ne kelljen sokszázezer oldalnyi dokumentációt tárolni, hogy automatikus értesítést kapjanak a határidőkről, stb.²²⁷ A folyamatot tovább serkentette az igazságszolgáltatási rendszerben fellelhető különböző adatok gyűjtésével és rendszerezésével foglalkozó kereskedelmi cégek támogatása. Az államok, sőt egyes bíróságok is jelentős bevételhez juthatnak az adatállomány értékesí-

²²⁶ NY Times Editorial: Faulty Criminal Background Checks, *The New York Times*, July 24, 2012.

²²⁷ Uo. 9.

tése révén,²²⁸ a kiszervezés keretében pedig szolgáltatók gyakran ingyenesen építik ki számukra a szükséges technológiai háttérrel. Szövetségi szinten a periratok digitális adatbázisa, a PACER (Public Access to Court Electronic Records)²²⁹ és a kapcsolódó adatbrókercégek szolgáltatásai 2005-ben pl. 45,5 millió dollár bevételt hoztak a szövetségi költségvetés számára;²³⁰ az összeg 2006-ban már 58 millió volt. (A Colorado állam rendszerének – ColoradoCourtlink – működtetési jogát 1999-ben felvásárló LexisNexis, amely 85 cent/letöltés áron kínálja szolgáltatását, pl. 2005-ben 160 000 dollárt fizetett a szerződés meghosszabbításáért az államnak,²³¹ de hasonló a helyzet Delaware-ben is. Texasban, bár az állami portálon keresztül folyik a bírósá-

²²⁸ Az adatbázis-kereskedelem régóta bevált állami bevételi forrás Amerikában. A coloradói gépkocsi-nyilvántartás évi 4,4, a New York-i 17, a floridai 33 millió dollárt ért – addig az 1994-es szövetségi szabályozásig, amely megtiltotta a tulajdonosok beleegyezése nélküli adatkiszolgáltatást. A szabályozás közvetlen indoka egy nagy port kavarázó gyilkosság volt, ahol az elkövető a gépkocsi-nyilvántartásból szerezte meg az áldozat lakcímét (lásd Solove, Daniel J.: Access and Aggregation: Public Records, Privacy and the Constitution, Symposium: Modern Studies in Privacy Law: Notice, Autonomy and Enforcement of Data Privacy Legislation, *Minnesota Law Review* 86, June, 2002, 1150). Az eredeti szabályozás – az 1999-es módosításig – az „opt-out”-megoldást követte, azaz eltérő nyilatkozat hiányában a gépjármű-tulajdonos adatai el- és kiadhatók. Ezt követően az „opt-in”-rendszerre tértek át, azaz hozzájáruló-nyilatkozatra van szükség a kereskedelmi értékesítéshez. E modell a legfelső bíróság is alkotmányosnak találta a *Reno v. Condon*-döntésben, lásd *Reno v. Condon*, 528 U.S. 141, 144-45 (2000). A visszaélések vezettek Kentucky államot is arra, hogy korlátozza az ügyvédek és gyógytornászok hozzáférését a baleseti helyszínek adataihoz (Solove, Daniel J.: Access and Aggregation: Public Records, Privacy and the Constitution, Symposium: Modern Studies in Privacy Law: Notice, Autonomy and Enforcement of Data Privacy Legislation, *Minnesota Law Review* 86, June, 2002, 1169). Az egészségügyi adatok vonatkozásában a nyilvánosság korlátozását ismerte el ugyanakkor a *Whalen v. Roe*-döntésben a legfelső bíróság, lásd *Whalen v. Roe*, 429 U.S. 589 (1977).

²²⁹ A PACER tulajdonképpen nem más, mint a kb. 200 szövetségi bíróság összekapcsolt rendszere, amely eleve a kiszervezés logikájára épül annyiban, hogy a felek és jogi képviselőjük felelőssége az elektronikus adatkezelés, a digitális feltöltés során a felhasznált dokumentumok tekintetében az adattitkosítás, pl. az áldozatok adatai, a bankkártyaszámok, egészségbiztosítási számok stb. A tagállamok tekintetében (a decentralizáció következményeként) a közelmúltban, az általam alapul vett 2008-as elemzés szerint még meglehetősen kaotikus volt a helyzet. Amíg a legtöbb szövetségi bíróságnál létezett (soknál kötelező volt) a külső forrásból is elérhető elektronikus ügykezelési rendszer, a tagállami bíróságoknak ez időben alig felében, egyes államok esetében csak néhány bíróság esetében épült ki a rendszer. Kalifornia 58 megyéjében például 200 különböző rendszer működött: San Franciscóban ingyenes, Los Angelesben igencsak borsos árú, San Diegóban pedig csak a mikrofilmár indexe volt megtekinthető. Érdekes kivétel volt New York, ahol ingyenesen és előzetes regisztráció nélkül, anonim módon is igénybe vehető volt az akár a bíró vagy ügyvéd neve alapján is kereshető rendszer. Igaz, itt volt a legerősebb a védelem a kereskedelmi célú felhasználók ellen is: a tömeges adatletöltés egyszeri alkalommal 20 000, a napi frissítés 1 000 dollárba került (lásd Martin, Peter W.: Online Access to Court Records – From Documents to Data, Particulars to Patterns, *Cornell Law School Legal Studies Research Paper* No. 08-003, March 14, 2008, 15–20).

²³⁰ Administrative Office of the United States Courts: Annual Report of the Director, 2005; lásd még Martin, Peter W.: Online Access to Court Records – From Documents to Data, Particulars to Patterns, *Cornell Law School Legal Studies Research Paper* No. 08-003, March 14, 2008, 10.

²³¹ Martin, Peter W.: Online Access to Court Records – From Documents to Data, Particulars to Patterns, *Cornell Law School Legal Studies Research Paper* No. 08-003, March 14, 2008, 21–22.

gi elektronikus ügykezelés, több privát cég is részt vesz a működtetésben.) Az elektronikus szövetségi bírósági rendszer felhasználóinak számos adatbróker cég nyújt szolgáltatást.²³² 2008-ban a „CaseStream Alert!” naponta tájékoztatót e-mailben a megjelölt ügyekben, ügýtípusokban bekövetkezett változásokról (pl. újabb iratok becsatolásáról, végzésekről, ítéletekről, határidőkről) 20 cent/ügy áron; emellett az ügyfél, a jogi képviselő vagy az eljáró bíró alapján keresve 2 dollár/ügy fejében; a „CaseStream Historical” ügyenként 25 cent áron az ügyfél, a jogi képviselő vagy az eljáró bíró összes korábbi ügyéről is információt szolgáltatott; a ChoicePoint pedig „Enhanced Due Diligence Services” címszó alatt széles körű kutatást végzett a cél-személy vagy gazdasági társaság vagyoni helyzetéről az ellene folyamatban lévő csőd-eljárásról stb.²³³

A szféra dinamikájának megértéséhez fontos megismételni: Amerikában (állami egészségbiztosítási rendszer hiányában) a privát biztosítók és a hitelintézetek a gazdaság kulcsszereplői, és a számukra létfontosságú kockázatelemzés szempontjából minden potenciálisan releváns információ felbecsülhetetlen értékű. Nem igényel további magyarázatot például az, hogy miért kritikus a csődbíróságok adatállománya a hitelpiacon működő cégek számára. Éppen ezért nem is meglepő, hogy pl. 2002-ben a PACER letöltések 20%-át tíz előfizető eszközölte²³⁴ (mint ahogy a közérdekű adatlekérések többségét is kereskedelmi cégek, és nem a közügyek iránt elkötelezett, érdeklődő állampolgárok vagy kutatók kezdeményezik²³⁵). Fontos hangsúlyozni, hogy mivel a PACER önmagában nem volt alkalmas a szóalapú keresésre, az adatbróker cégek valóban komoly szolgáltatás végeztek az összesítés során.

Hozzá tartozik a valósághoz az is, hogy az adatáramlás kétirányú: a szövetségi nyomozóiroda, az FBI, a CIA és az adóhatóság rendszeresen vásárol (összekapcsolt) adatokat a különböző adatbróker cégektől. 2002-ben a Choicepoint 10 milliárd dollár értékűre becsült adatállományából (amely a média, magánnyomozók és hitelintézetek adataival dolgozza össze az állami adatbázisokban szereplőket) 35 szövetségi ügynökség vásárolt: pl. az igazságügyi minisztérium nyolc, az adóhatóság 8-12 milliós értékben. A Choicepoint képviselői szerint minden hitelkártyával rendelkező személyről rendelkeznek információval.²³⁶ A rendszer persze itt sem hibátlan: akadt

²³² Pl. CaseStream, CourtExpress, CourtLink, SCT Government Systems, Wade Systems, Inc. („RACER”).

²³³ További, hasonló szolgáltatást nyújt a Kreditagecy Equifax, az Experian, és a Trans Union (lásd pl. Martin, Peter W.: Online Access to Court Records – From Documents to Data, Particulars to Patterns, *Cornell Law School Legal Studies Research Paper* No. 08-003, March 14, 2008, 12).

²³⁴ U.S. Courts: Electronic Access to Bankruptcy Courts Boon to Public, *The Third Branch News*, September 2002.

²³⁵ Lásd Cate, Fred H. – Fields, D. Annette – McBain, James K.: The Right to Privacy and the Public's Right to Know: The 'Central Purpose' of the Freedom of Information Act, *Admin. Law Review* 46, 1994, 41, 50–51; Wald, Patricia M.: The Freedom of Information Act: A Short Case Study in the Perils and Paybacks of Legislating Democratic Values, *Emory Law Journal* 33, 1984.

²³⁶ Uo. 1151.

olyan munkavállaló, akinek az állásába került egy olyan hibás Choicpoint-adat, amely szerint bolti lopásért és kábítószer-kereskedelem miatt büntetve lett volna. A 2000-es elnökválasztásnál is gondot okozott az az ugyancsak téves Choicpoint-információ, amelynek alapján 8000 elítéltnak jelzett személyt eltávolítottak a (választás eredménye szempontjából később döntőnek bizonyuló) floridai választói névjegyzékből – mint később kiderült, sokukat ok nélkül.²³⁷ A *Paul v. Davis*-ügy²³⁸ felpereséről – ugyancsak téves tartalmú és forrású információ alapján – mint notórius bolti tolvajról osztogatott képeket a rendőrség, és emiatt az érintett nemcsak az állását veszítette el, de vásárolni sem mert.

3.4. Adatbányászat és profilalkotás

Egy jelentés szerint, amely a személyes adatok gépi feldolgozása során az egyének védelméről szóló Európa Tanács-egyezmény²³⁹ által létrehozott Konzultatív Bizottság számára készült, az adatbányászat és a profilalkotás tárgyában, a profilalkotás absztrakt értelemben információk azonosítását, előrejelzések tételét és az ennek alapján meghozott intézkedéseket jelenti.²⁴⁰ Az absztrakt profilalkotás három szakaszból áll:

- Az első szakasz a „megfigyelés”, amelyet sokszor adatkészletezésnek (‘data warehousing’) is hívnak: ennek során anonim adatokat gyűjtenek, illetve az azonosítható személyre utaló adatokat anonimizálják. Például egy bank anonim listát állíthat össze a rosszul fizető adósairól, amelyben szerepelteti jellemzőiket is (belső adatgyűjtés), de az áruházláncoktól származó anonim adatok alapján egy marketing-cég is állíthat össze listát fogyasztói szokásokról (külső adatgyűjtés).

- A második szakasz a szűkebb értelemben vett adatbányászat (‘data mining’): statisztikai eszközökkel korrelációkat, valószínűségi összefüggést állítanak fel a megfigyelhető változók között. Az adatbányászat a statisztikai adatelemzés és a mesterséges intelligencia alkalmazásával előre meg nem határozott céllal adatokat vizsgál, és új információkat állít elő, ami hasznos lehet az adat birtokosának. Más szóval: „szóra bírja a néma adatokat”. Általánosságban a módszernek két típusa van: a deskriptív és a prediktív. Az első esetben a magyarázat a cél, a másodikban az előrejelzés. A bűnüldözésben alkalmazott profilalkotás kapcsán a megkülönböztetés arra utal, hogy a profilt már elkövetett bűncselekmények felderítése céljából alkalmazzák-e (deskrip-

²³⁷ Uo. 1152.

²³⁸ *Paul v. Davis*, 424 U.S. 693 (1976).

²³⁹ Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data (Az egyének védelméről a személyes adatok gépi feldolgozása során) A Strasbourgban, 1981. január 28. napján kelt Egyezményt az 1998. évi VI. törvény hirdette ki Magyarországon.

²⁴⁰ Dinant, Jean-Marc – Lazaro, Christophe – Pouillet, Yves – Lefever, Nathalie – Rouvroy, Antoinette: *Application of Convention 108 to the profiling mechanism*. 3. <http://www.statewatch.org/news/2008/aug/coe-profiling-paper.pdf>

tív), vagy pedig olyan cselekményekkel kapcsolatban, amelyeket még nem követtek el, vagy amelyekre még nem derült fény, vagyis amelyekkel kapcsolatban nem rendelkezünk semmilyen konkrét információval (prediktív). Ha a megkülönböztetés helyes, akkor egyben megmagyarázza azt is, hogy az etnikai profilalkotás miért általánosítás, vagyis miért nincs a megalkotott profilban hagyományos gyanúok: azért, mert nincs olyan konkrét bűncselekmény, illetve konkrét cselekmény, amelyre vonatkozhatna – így szükségszerűen általános.

– A harmadik szakaszban az adatokból vonnak le következtetéseket ('inference'), és jutnak valamilyen új információhoz egy konkrét személlyel kapcsolatban.

A Dinant-féle elemzés a profil szó fogalomtörténeti vizsgálata során²⁴¹ mutat rá a gépi adatrögzítésre támaszkodó profilalkotás – de általában is a profilalkotás – veszélyére. A profil kifejezés eredetileg azt jelöli, amikor valakinek az arcát oldalról ábrázolják, s ez vette fel később az egyénre jellemző egyes karakterjegyek jelentését. A módszer veszélye épp abban rejlik, hogy a profil az egyén absztrakciója; az absztrakció pedig behaviorista szemlélet alapján születik meg: a profil alkalmazóját nem az adott egyén motivációi, szándékai érdeklik, hanem kizárólag a fenomenológiája, illetve viselkedése. A profil alkalmazója az egyénnel kapcsolatos döntéseket ezen „mesterséges identitás” alapján hozza meg:²⁴² az egyén profilja bitorolhatja az egyén konstitutív énjének helyét, ugyanakkor a döntések magát az egyént érintik. Éppen ezért tartalmaz külön rendelkezést az EU adatvédelmi irányelvének tizenötödik cikke is²⁴³ az automatizált egyedi döntésekről: a tagállamoknak minden személy számára biztosítania kell a jogot arra, hogy olyan döntés hatálya ne terjedhessen ki rájuk, amely kizárólag automatizált feldolgozáson alapul, és amelynek tárgyát a rájuk vonatkozó személyes adatok kiértékelése alkotja (például hitelképesség elbírálása céljából).²⁴⁴

A módszer sokban emlékeztet a magatartás-elemzésre. Ott sem az a cél, hogy az egyén motivációit feltárják, hanem hogy szoros matematikai összefüggést állapítsanak meg bizonyos egyéni tulajdonságok és a „hasonló” személyek, illetve az előrejelezni vagy befolyásolni kívánt magatartás között. Az Oslói Egyetem professzora, Lee Bygrave szerint ehhez képest a profilalkotás két részből áll: a profil megrajzolását követi az alkalmazása – vagyis az, ahogyan az egyénnel a profil tükrében bánnak.²⁴⁵

²⁴¹ Uo.5–6.

²⁴² Számunkra most nem lényeges, hogy gépi adatrögzítés, illetve számítógépes szoftver segítségével zajlik-e a profil megalkotása és a döntéshozatal, vagy sem. A két eset különbsége ugyanakkor rendkívül releváns adatvédelmi szempontból.

²⁴³ 1995/46/EK Irányelv a személyes adatok védelméről

²⁴⁴ Bővebben lásd M. Tóth Balázs: Az etnikai profilalkotás a bűnmegelőzésben és a bűnüldözésben (Ph.D. értekezés), Miskolci Egyetem, Állam-és Jogtudományi Kar, Deák Ferenc Doktori Iskola, 2011; továbbá Pap, András László: Ethnicity- and race-based profiling in counter-terrorism, law enforcement and border control (study). November 2008. Directorate-General Internal Policies, Policy Department C, Citizens Rights and Constitutional Affairs, European Parliament, Brussels, 2008, PE 408326.

²⁴⁵ Bygrave, Lee A.: „Minding the machine”: Article 15 of the EC Data Protection Directive and Automated Profiling. *Computer Law & Security Report*, 2001. 17. 17–24.

A kötet második részében részletesen ismertetett profilalkotás fogalma először az Egyesült Államokban, a kriminalisztikai szakemberek képzése során alkalmazott módszer – a résztvevőknek a bűncselekmény helyszínén hagyott nyomok alapján kell megrajzolniuk az elkövető személyi karakterét – révén „jött divatba”. Az információ technológia legutóbbi vívmányainak köszönhetően ez a tevékenység ma sokkal könnyebb és egyben kifinomultabb, így a módszer előnyei a bűnüldözés számos területén alkalmazhatóvá váltak. Például az Egyesült Államokban létrehozták az ATS-t (Automated Targeting System), amelynek célja annak meghatározása, hogy valaki mekkora valószínűséggel terrorista.

Ahogy M. Tóth Balázs rámutat,²⁴⁶ a rendőrségi, bűnüldözési profilalkotás „adatbázisát”²⁴⁷ múltbeli bűncselekmények elkövetőinek karakterjegyei alkotják,²⁴⁸ amelyek közt gyakran szerepel az elkövetők etnikai hovatartozása, nemzetisége, vallása. Az adatbázist arra használják, hogy a folyamatban lévő eljárásokban leszűkítsék a gyanúsítottak körét. A folyamat lényege számítógép-használat nélkül is ugyanaz: az adatok halmazainak elemzéséből, egyes elemek közötti összefüggésekből új ismereteket állítanak elő, amelyek azután későbbi intézkedések alapját képezik.

A módszer rendészeti-bűnüldözési alkalmazása azért vitatott különösen, mert hatósági jogkör birtokában, tipikusan kötelezettséget előírva – s ezzel a személyi szabadságot vagy egyéb alapvető jogot korlátozva – alkalmazzák. Az etnikai profilalkotás és a többi, valamilyen mesterségesen kiemelt attribútum alapján történő profilalkotás között jogilag és erkölcsileg releváns a különbség. A piackutatók megalkothatják ugyan a 25–35 éves nagyvárosi lakosok profilját, ám ennek a társadalmi csoportnak nincs „kollektív identitása”, illetve a tagjai valószínűleg nem gondolják azt, hogy azonosításukra azért került sor, mert valamely diszkriminatív lépésre készülnek velük szemben. Ettől még ez a gyakorlat sem nem problémamentes (az adatvédelmi aggályokat nem oszlatja el), de könnyebben védhető, hiszen nem von maga után hatósági intézkedést, illetve jogkorlátozást.

3.5. A technológizált hatékonyság mítosza

Úgy tűnik, hogy a biometrikus adatrögzítés és az összekapcsolható adatbázisok mezmérizáló lehetőségei elkápráztatják a politikai döntéshozókat – és a közvéleményt is.²⁴⁹ Kevesen hallják meg ugyanis azokat a hangokat, amelyek a rendészeti célra

²⁴⁶ M. Tóth Balázs: Az etnikai profilalkotás a bűnmegelőzésben és a bűnüldözésben (Ph.D. értekezés), Miskolci Egyetem, Állam-és Jogtudományi Kar, Deák Ferenc Doktori Iskola, 2011, 32–33.

²⁴⁷ Az adatbázis itt jelentheti egy rendőr személyes tapasztalatát vagy egy rendőri szerv „kollektív emlékezetét” is.

²⁴⁸ Lásd még Lehoczi Ágnes: Irányzatok a bűnügyiprofil-alkotásban. *Belügyi Szemle* 59, 2011/6, 62–81.

²⁴⁹ Bővebben lásd Lodge, Juliet: *Trends in Biometrics, Directorate-General Internal Policies, Policy Department C. Citizens Rights and Constitutional Affairs*. Briefing Paper, December 4, 2006.

igénybe vett információs technológia kockázataira hívják fel a figyelmet. Kevés szó esik például a technológia hiányosságairól: a biometrikus adatok felismerése során sok a hamis pozitív és a hamis negatív; nem világos, hogy ki viseli a felelősséget a rendszer meghibásodásáért; nem ismert az IT-rendszerek teherbírása és időtállósága; gyakori az adatokkal való visszaélés, például a „személyiséglopás” (‘identity theft’), nehezen ítéltető meg a hálózatok biztonsága, a rendszerek összekapcsolásának veszélye stb. Amerikában egy 2004-es jelentés szerint 42 szövetségi szerv összesen 122 adatbányászati rendszert alkalmazott; ebből 36-ot a privát szféra adatszolgáltatása alapján működtetett. A rendszerek közül 46 volt átjárható egyéb szövetségi szervek számára; ebből 14 terroristák felkutatását szolgálta, 15 pedig egyéb bűnüldözési céllal működött. Ami a számokat illeti: 2008-ban például az ujjnyomatokat tartalmazó Automated Fingerprint Identification Service (AFIS) 51 millió adatot tartalmazott,²⁵⁰ a társadalombiztosítási rendszer (Social Security Administration) pedig 441 millió személy adatait tárolta.²⁵¹ Egy valamivel korábbi (2006-os) vizsgálat szerint azonban például az utóbbi rendszerben szereplő tételek 4,1%-a (7,8 millió tétel) hibás volt a név, születési idő vagy az állampolgárság tekintetében.²⁵² Az ok sokszor igen egyszerű: sokan vannak, akiket ugyanúgy hívnak, illetve, és az emberek például családi jogi okokból meg is változtathatják a nevüket: 2010-ben például több mint 2 millió házasságot kötöttek, és 872,000-en váltak el. Olyan is előfordul, hogy egy embernek több (állandó, ideiglenes stb.) lakcíme is van, és Amerikában 2010-ben 35 millióan (a lakosság 11,6%-a) változtatott lakhelyet.²⁵³ Mennyire lehet tehát hatékony egy ilyen rendszer? Egy 2007-es felmérés szerint a piacvezető marketingcégek esetében 2,24%-ban, illetve 2,15%-ban jeleznek vissza a célzott, illetve névre szólóan postázott hirdetésekre:²⁵⁴ mindössze ilyen kis arányban a sok millió potenciális ügyfél közül, akik – ellenétben a terroristákkal – nem rejtőzködnek, könnyen elérhetők. Ráadásul egy adatbányászati rendszer hatékony működtetéséhez sok ismert eset (a kereskedelmi marketing esetén: sok ismert ügyfél) kellene; szerencsére a terrorizmus esetében erről sem beszélhetünk.

Jeff Jonas, az IBM vezető kutatója szerint az adatbányászat technikailag nem hatékony a terrorizmus elleni harcban,²⁵⁵ ugyanis nemcsak több, hanem több *hasznos* információra lenne szükség. A terroristavadászat egyébként is olyan, mint tűt keresni a szénakazalban, és a sok-sok adat talán csak a széna mennyiségét növeli. A telefonbeszélgetések formáját, időtartamát, helyét vizsgáló programok eredményeit pél-

²⁵⁰ Cate, Fred H.: Government data mining: the need for a legal framework, *Harvard Civil Rights-Civil Liberties Law Review* 43, Summer 2008, 443.

²⁵¹ Uo. 439.

²⁵² Uo. 469.

²⁵³ Forrás: U.S. Census Bureau.

²⁵⁴ Uo. 473.

²⁵⁵ Uo. 476.

dául több száz, ily módon más tevékenységtől elvont FBI-ügynök vizsgálja – egyelőre igencsak kétséges eredménnyel.²⁵⁶

Az eredetileg piaci, kereskedelmi célra gyűjtött adatok rendészeti felhasználhatóságáról sem részletes vizsgálatok, sem viták nem folynak. Amikor egy mobilszolgáltató vagy más piaci szereplő nyilvántartást vezet az ügyfélről, és rögzít valamilyen adatot, a saját szempontjaira figyelemmel teszi azt, és egyáltalán nem biztos, hogy az adatot rendészeti célokra megfelelő lesz. Például egy, az ügyféllel telefonon vagy e-mailen kapcsolatot tartó cég számára nem jelent gondot, ha a rendszerben például egy elírás miatt hibásan szerepel az illető neve vagy személyi száma; viszont súlyos következményei lehetnek azonban, ha mindez egy nemzetbiztonsági eljárás során jelentkezik.

New Yorkban a hatóságok elég hosszú időn keresztül minden ok nélkül igazoltathattak a napi négy-ötmillió utast szállító metróhálózat területén.²⁵⁷ Az egyenruhások látványának nyilván van visszatartó ereje, de kérdés, hogy mekkora: arányos, hasznos-e az intézkedés? A napi 1,8 millió amerikai légiutas alapul véve,²⁵⁸ ha csak 1%-uk is hibásan, ok nélkül szerepel a repülési tiltólistán vagy a kellemetlen, zaklató biztonsági intézkedéseket jelentő gyanúsított listán, az napi 18 ezer utast jelent; ez vajon nem túl magas ár a biztonsági rendszerért? Összehasonlításképpen: egy amerikai felmérés szerint a biztosítótársaságok és a bankok ügyfélminősítésének 25%-ában van olyan hiba, amelynek alapján végül (az ügyfélnek és a biztosítótársaságnak egyaránt kárt okozva) elutasítják a hitelkérelmet.²⁵⁹ Talán nem is meglepő tehát, hogy amikor a Columbia Broadcasting System (CBS) 2006-ban megszerezte az 540 oldalas, 44 000 nevet tartalmazó repülési tilalmi ('no fly') listát, valamint a 75 000 nevet tartalmazó gyanúsított listát, az újságírók megállapították, hogy az hemzseg a hibáktól, illetve számos halott vagy éppen életfogytig tartó szabadságvesztés-büntetését töltő elítélt szerepel rajta.

Michael Chertoff amerikai belbiztonsági miniszterként azt nyilatkozta, hogy a nagy légitársaságok napi 9000 téves találatot regisztrálnak a terroristagyanús személyeket tartalmazó listákon; nemegyszer az egyik legismertebb politikus, Edward Kennedy szenátor is áldozatul esett. Gyakran a szeptember 11-i terrortámadás miatt rendszeresített légimarsalok sem juthattak fel a gépekre, de a Nobel-békedíjas Nelson Mandela is szerepelt már ilyen listán. Ennek ellenére a 900 000 nevet tartalmazó amerikai lista folyamatosan bővül, nagyjából havi 20 000 névvel. (Összehasonlítás-

²⁵⁶ Kreykes, Bryan D.: Data mining and counter-terrorism: the use of telephone records as an investigatory tool in the „war on terror”, *A Journal for Law and Policy for the Information Society*, Summer, 2008. 449–450.

²⁵⁷ Solove, Daniel J.: Data mining and the security-liberty debate, *Univeristy of Chicago Law Review*, Winter 2008, 347–348.

²⁵⁸ Uo. 353.

²⁵⁹ Slobogin, Christopher: Government data mining and the fourth amendment, *Univeristy of Chicago Law Review* (Symposium: Surveillance), 2008 Winter, 324.

képpen: 2001 előtt mindössze 16 név szerepelt a listán.)²⁶⁰ Ráadásul, az amerikai kormány közlése szerint számos azonosított terrorista neve nem is szerepel a listán, mert az ő adataikat titkosan kezelik.

A digitális információs technológia emellett korántsem annyira megbízható, mint gondolnánk. A személyiséglopás pénzügyi (és érzelmi) költségeiről egyre többet olvashatunk. 2006-ban Amerikában a digitális személyiséglopások kivizsgálásra létrehozott Identity Theft Data Clearinghouse 246 035 beadványt kapott, és az összesen 1,6 millió panasszal a legnagyobb forgalmú fogyasztóvédelmi panaszszivatallá vált.²⁶¹ Például, a számítógépes kémszoftverek, az úgynevezett spyware-ek ellen szinte semmiféle védelme nincs a felhasználónak: ellophatják a banki kódjait, személyes adatait (így a gépben tárolt személyi igazolvány-számát, bankszámlaszámát); segítségével megcsapolhatók a bankszámlái, hamis leveleket küldhetnek a nevében, stb. Az Egyesült Államokban csak az egészségügy területén több mint félmillió olyan esetet regisztráltak, amikor valaki egy másik ember adatai kapott egészségügyi ellátást.²⁶² Nemcsak az fordul elő, hogy százezer dolláros kezelésekről kapnak emberek számlát, vagy hogy valaki, aki évek óta nem szült, egyszer csak értesítést kap arról, hogy drogpozitív újszülöttet hozott világra,²⁶³ de akár emberéletekbe is kerülhetnek az eltérő vércsoportról vagy másokon elvégzett műtétekről szóló hamis, illetve meghamisított adatok.

Amellett, hogy az infokommunikációs területtel szoros kapcsolatban álló biometrikus technológiai piac Amerikában dinamikus fejlődést mutat,²⁶⁴ sok kérdés merül fel az biometrikus megoldásokkal kapcsolatban. 2002-ben Tsutomu Matsumoto, a Yokohama Egyetem matematikusa például sikeresen bolonddá tett egy ujjnyomatolvasót egy gumicukorból készült hamis ujjal, a West Virginia University Biomedical Signal Analysis laboratóriumának kutatói pedig 40–94%-os eredményességgel ismételték meg ugyanezt gyurma, illetve halott emberek ujjának felhasználásával készült hamisítványokkal.²⁶⁵ Kritikusok arra is felhívják a figyelmet, hogy a biometrikus adatokból a személyazonosság megállapításán túl egyéb következtetések is levonhatóak: az írisz-retina vizsgálatból például a magas vérnyomás, terhesség, AIDS; az ujjnyomattól pedig a Down-kór és a mellrák is kimutatható.²⁶⁶

²⁶⁰ Fisher, James: What price does society have to pay for security? A look at the aviation watch lists, *Willamette Law Review*, Spring 2008, 608.

²⁶¹ Craddock, Lucy – McCullagh, Adrian: Identifying the identity thief: Is it time for a (smart) Australia card? *International Journal of Law and Information Technology*, Summer 2008, 138.

²⁶² Healthcare Registration: Medical identity theft, *Healthcare Registration* 17, No. 9, June 2008.

²⁶³ Uo.

²⁶⁴ Thiessen, Patrick R.: The real ID Act and biometric technology: a nightmare for citizens and the states that have to implement it. *Journal on Telecommunications and High Technology Law*, Spring 2008, 494.

²⁶⁵ Uo. 116. l.

²⁶⁶ Fisher, James: What price does society have to pay for security? A look at the aviation watch lists, *Willamette Law Review*, Spring 2008, 581–582.

Azt, hogy a technológiai fejlődés és hatékonyság nem feltétlenül jár kéz a kézben, jól mutatja a digitalizált egészségügy példája. Noha a RAND Intézet 80 milliárd dolláros évi megtakarítást jelzett előre Amerikában egy komplex egészségügyi rendszer bevezetésével, amelyen például interneten keresztül bonyolított orvosi konzultációt is lehetővé tesz. A bevezetést követően kiderült, hogy a megváltozott környezet következtében változás következett be az orvosok viselkedésében: megnőtt a viziteket követően elrendelt – további költségeket jelentő – vizsgálatok száma: például a korszerű, drága vizsgálatok (MRI, CT) esetében 70%-os a növekedés volt tapasztalható.²⁶⁷

²⁶⁷ Lásd pl. Lohr, Steve: Digital records may not cut health costs, study cautions, *The New York Times*, March 5, 2012.

4. HAZAI ÉS KÖZÉP-KELET-EURÓPAI SAJÁTOSSÁGOK

Ez a fejezet a fent tárgyalt jelenségek magyarországi sajátosságait mutatja be. Az első téma a szabadságkorlátozás és a kirekesztés kelet-közép-európai modelljével függ össze; a második a jogsértés Murphy-törvényének nevezhető jelenséget járja körül (amikor a tévesen értelmezett adatvédelem a kirekesztés elleni jogvédelem akadályát képezi); végül a harmadik alfejezet a privacy és a közérdekű adatok nyilvánosságának sajátos, posztautoritárius társadalmakban jellemző viszonyát tárgyalja.

4.1. Hatékonyság *an sich*

A korábban ismertetett tendenciák társadalmi megjelenésének első sajátosan kelet-európai formája a hatékonyság fogalmának metamorfózisában mutatkozik meg. Amint már láthattuk, és az etnikai profilalkotás példáján még részletesen tárgyaljuk, az egyes intézkedések, intézkedéstípusok megengedhetőségének vizsgálatalakor a hatékonyság egyébként is eluzív kritériuma sajátosan összefonódik az emberi jogi, alkotmányjogi érvekkel. Mindenesetre, amennyiben egy társadalomban az etnikai előítéletesség széles körben elfogadott, az előítéletekre épített rendészeti eljárások egy szempontból hatékonyak lehetnek, hiszen a biztonságérzet nem objektív tényeken alapuló, a bűnügyi statisztikákkal korreláló, hanem szubjektív szempontok által befolyásolt szociálpszichológiai jelenség. Így a bűrszint és a bűnözési hajlamot eredendően összefüggőnek látó többségi társadalomban egyetértést vált ki a kifejezetten etnikai ismérvekre alapozott eljárásrend. Magyarországon például számos felmérés tanúsága szerint²⁶⁸ széles körben elterjedt a romaellenesség; a „cigánybűnözés” fogalma – azaz, a roma etnicitás és a kriminalitás között eredendő összefüggés feltételezése – pedig széles körben elfogadott a közvéleményben,²⁶⁹ és politikai szinten is mindennapos jelenség; elsősorban (de nem kizárólag) a Jobbik retorikájában.

²⁶⁸ Lásd pl. Fábián Zoltán – Sik Endre: Előítéletesség és tekintélyelvűség, in Andorka Rudolf, Kolosi Tamás, Vukovich György (szerk.): *Társadalmi riport. 1996*. Budapest: TÁRKI, Századvég, 1996, 381–413.

²⁶⁹ Lásd pl. MTI/NOL: Döbbenetesen előítéletes a többség a romákkal szemben, *Népszabadság Online*, 2009. február 13.

4.2. A rasszizmus Murphy-törvénye

A másik, ugyancsak sajátosan kelet-(közép-)európai jelenség az, amikor az adatvédelmi szabályok téves értelmezése – megítélésem szerint – indokolatlanul szolgálja a jogsértők védelmét.²⁷⁰ A „rasszizmus Murphy-törvénye”-nek értelmében ugyanis, amennyiben kirekesztő, diszkriminatív szándék vezérli az elkövetőket, semmilyen definíciós problémát nem szokott okozni számukra a kisebbségi csoport vagy az ahhoz való tartozás fogalma, illetve az érintettek azonosítása – a faji, etnikai, nemzeti-ségi kategóriák értelmezése csakis a jogvédők és a jogalkalmazók valamint a tudósok²⁷¹ számára jelent problémát. A modern politikai antiszemitizmusban nem gond a „zsidó” értelmezése, mint ahogy a kiszolgáltatást megtagadó pincér vagy a szegregált osztályokat kialakító iskolaigazgató számára sem okoz gondot a cigányok azonosítása.²⁷² (Sőt, a csoporthoz tartozást esetleg maga a kirekesztés vagy a gyűlöletbeszéd hozza létre.²⁷³)

Amint látni fogjuk, a rasszista indíttatású gyűlölet-bűncselekmények elleni fellépéshez, az a diszkrimináció elleni védelem során, illetve az etnikai profilalkotás észleléséhez is szükség lesz az etnikai hovatartozásra vonatkozó adatok kezelésére.

4.2.1. A rasszista indíttatású, illetve gyűlöletvezérelt bűncselekmények

Elsőként bemutatjuk, hogy miben is áll a rasszizmus Murphy-törvénye. A jelenség legelektársabb bizonyítéka a rasszista indíttatású, gyűlöletvezérelt bűncselekmények elleni fellépés elmaradása, pontosabban a jogi szabályozás sajátosságaira történő hivatkozás.²⁷⁴

²⁷⁰ A kérdésről bővebben lásd Pap András László: A jogvédelem nevében a jogsértőt védjük? *Rendészeti Szemle* 56, 2008/5, 39–60; továbbá Majtényi, Balázs – András László Pap: Minority regimes at work – Hungarian experiences on the interrelated complexities of data protection and minority protection (co-authored with Balázs Majtényi), in István Horváth – Márton Hornok (eds.): *Minority politics within the Europe of regions*. Cluj-Napoca: Scientia, 2011. 351–366.

²⁷¹ Lásd pl. Ladányi János – Szélenyi Iván: Ki a cigány? *Kritika*, 1997. december 3.

²⁷² Erre a csapdára reagálva, a szociológusok és a jogvédők kutatásaiban egyre inkább teret kap a külvilág klasszifikációira épülő adatrögzítés gyakorlata.

²⁷³ Igaz, a valóság még ennél is bonyolultabb: „A közhiedelemmel ellentétben a magyarországi roma és nem roma népesség nem választható el egymástól éles határvonallal. A különböző kutatások azt bizonyítják, hogy a romának minősítetteknek csak felét-harmadát teszik ki azok, akiket helytől és szituációtól függetlenül mindig romának minősít a társadalmi környezet, és mintegy egyharmadát-felét alkotják azok, akiket bizonyos helyzetekben romának, más alkalmakkor pedig nem romának minősítenek. Az adatok szerint a társadalmi környezet által romának minősítetteknek csak alig több mint egyharmada vallja magát romának a különböző statisztikai, szociológiai kutatások során.” Ladányi János: Előnyben részesítés. *Fundamentum*, 2006/4. 119.

²⁷⁴ A témáról bővebben lásd Balogh Lídia – Pap András László: A homofób és transzfób indíttatású gyűlölet-bűncselekmények előfordulása, valamint a jogi fellépés keretei Magyarországon., in Takács Judit (szerk.): *Homofóbia Magyarországon*. Budapest, L'Harmattan, 2011, 128–139.

A gyűlölet-bűncselekmények olyan bűncselekmények, amelyeket (részben vagy egészben) egy csoporttal szemben érzett előítélet motivál.²⁷⁵ A gyűlölet-bűncselekmény megvalósulásához két együttes feltétel fennállására van szükség: egy „alapbűncselekmény” megvalósulására (pl. emberölés, testi sértés, rongálás), másrészt a cselekményt motiváló előítéletre. Ezáltal a gyűlölet-bűncselekmény inkább a motiváció – és nem a tett által – meghatározott cselekmény. A gyűlölet-bűncselekmény áldozatait az elkövető, az áldozat egy vagy több valamely jellemző (vélt vagy valós) tulajdonsága – például vallás, etnikai hovatartozás, szexuális orientáció, fogyatékoság stb. – alapján választja ki. Nem szükséges tehát, hogy az áldozat valóban az adott csoporthoz tartozzék, akkor is megilleti a védelem, ha valójában nem is tartozik az adott csoporthoz, csupán az elkövető percepciója alapján a csoporthoz sorolható. A nemzetközi gyakorlat szerint például elég, ha egy meleg-felvonulás résztvevője vagy egy döntően romákból álló baráti társaság – nem feltétlenül roma – tagja. (Például, Németországban a 16 éves Marinus Schoberl gyilkosság áldozatává vált vélt zsidó származása miatt; Csehországban pedig egy török férfi vált skinheadtámadás áldozatává vélt roma származása miatt.²⁷⁶) Ugyancsak gyűlölet-bűncselekménynek tekinthetők a védett csoporthoz vagy csoportok tagjához tartozó vagy ezekkel azonosított vagyontárgyak, ingatlanok, azaz a társadalmi csoporthoz összefüggésbe hozható dolog sérelmére elkövetett bűncselekmények, például a temetői vandalizmus vagy vallási kegytárgy megrongálása.²⁷⁷

A gyűlöletvezérelte bűncselekmények fogalmának kialakítását az indokolja, hogy az emberek egyes tulajdonságai, például a bőrszín, a vallás, a szexuális orientáció a személyiség olyan lényeges elemének tekinthetők, amelyek a kiemelt, speciális védelem igényét is hordozzák. Az antidiszkriminációs jogban és terminológiában ezek az úgynevezett védett tulajdonságok, amelyek alapján az egyébként összehasonlítható helyzetben lévő személyek között tilos különbséget tenni (néhány kivételtől eltekintve, amikor a különbségtétel éppen az esélyegyenlőség megvalósítását szolgálja, vagy például a munka világában az adott munkakörben tárgyilagos mérlegelés szerint kifejezetten indokolható). Az, hogy melyek lesznek a védett tulajdonságok, térben

²⁷⁵ A szakirodalom illetve a nemzetközi dokumentumok – pl. az EBESZ Miniszteri Tanács 9/09. sz. döntése a gyűlölet-bűncselekmények elleni fellépésről (OSCE Ministerial Council, Decision No. 9/09, Combating Hate Crimes) – egy része előszeretettel használja az „előítélet-bűncselekmény” kifejezést („bias crime”) a gyűlölet motiválta bűncselekmény („hate crime”) helyett, mivel egy társadalmi csoporthoz szemben érzett előítélet a bűncselekmény mozgatórugója, és bár valamilyen szintű ellenséges érzülettel mindig rendelkezik az elkövető, viszont nem szükséges, hogy az érzelmi állapota elérje a gyűlölet szintjét. Bővebben lásd Danka Anita: Rossz helyen lenni rossz időben, avagy mit üzennek a gyűlölet-bűncselekmények? *Föld-rész* 2, 2009, 3–4, 92–96.

²⁷⁶ Lásd OSCE/ODIHR: *Hate Crime Laws – A Practical Guide*. Warsaw: OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), 2009.

²⁷⁷ Bővebben lásd Danka Anita: Rossz helyen lenni rossz időben, avagy mit üzennek a gyűlölet-bűncselekmények? *Föld-rész* 2, 2009, 3–4; 92–96.

és időben, társadalmi és politikai körülmények függvényében változnak.²⁷⁸ A speciális büntetőjogi védelmet az indokolja, hogy a gyűlölet-bűncselekmények az emberi jogok talaján álló társadalmak alapjait veszélyeztetik, így különösen az egyenlőség elvét és a diszkrimináció tilalmát.²⁷⁹ A gyűlölet-bűncselekmények azáltal támadják az egyenlő emberi jogokon alapuló demokratikus társadalmak alapjait, hogy sokszor egy belső csoport dominanciájának erősítését célozzák meg egy külső csoport degradálása révén.²⁸⁰ Következésképp, a gyűlölet-bűncselekmények éppúgy hatással vannak a társadalom egészére, mint az érintett személyekre és közösségeikre. A bűncselekmény sértettjeire súlyos és/vagy hosszan tartó lélektani hatást gyakorol egy ilyen cselekmény: az áldozatok kiszolgáltatottnak érezhetik magukat újabb támadásokkal szemben, és a társadalom aktív védelmének elmaradása másodlagos sérelemként jelentkezhet, további elutasításként hat, és akár teljes reményvesztettségéhez vezethet. A gyűlölet által motivált bűncselekményeket ráadásul sokszor nagyobb fokú erőszakossággal, gyakran csoportosan követik el, ahol a többi elkövető miatt „eloszlik” a felelősség érzése, illetve az elkövetők egymásra is megerősítően hathatnak. A gyűlöletvezérelte bűncselekménnyel megvalósított agresszió rendeltetése szimbolikus: gyűlöletet és elutasítást hivatott közvetíteni a közvetlen áldozato(ko)n túl a csoport többi tagja irányába is, ezért „üzenet-bűncselekményeknek” tekinthetők.

Danka Anita szerint „az egy-egy társadalmi csoporttal szemben érzett előítélet nemcsak a motivációt jelenti, hanem az elkövetők szemében »igazolással« is szolgálhat. A kiválasztott áldozatok az elkövetők szemében egymással »helyettesíthetők«. Az ilyen bűncselekmények jelentős részét az áldozatok számára ismeretlenek követik, és sokan éreznek frusztrációt amiatt, hogy nem tehetnek semmit egy újabb bűncselekmény elkerülése érdekében, hiszen csak »rossz helyen voltak rossz időben«.”²⁸¹ A kiemelt figyelmet tehát az indokolja, hogy az ilyen jellegű bűncselekmények különösen bomlasztóan hatnak a társadalomra. Hiszen a gyűlöletvezérelte bűncselekmények sajátossága éppen abban fogható meg, hogy a sértett által képviselt egész csoport irányába azt az üzenetet közvetítik, hogy a csoport bármely tagja bármikor áldozata lehet hasonló jellegű bűncselekménynek. Ezért a gyűlöletvezérelte bűncselekmények nem csupán a konkrét sértettre gyakorolnak hatást, hanem az általa képviselt csoport valamennyi tagjára, a teljes közös-

²⁷⁸ Többnyire olyan tulajdonságokhoz kötődnek, amelyekben az egyénnek nincs döntése, de a vallás vagy a nemzeti kisebbségi hovatartozás kapcsán a védelem jogosultságát nem kérdőjelezi meg az a tény, hogy dönthetnének úgy is, hogy más vallás követőivé vagy nemzeti kultúra hordozóivá válnak. Ugyanígy, a bűnszínalapú diszkrimináció attól még nem válna megengedetté, ha egy biotechnológiai eljárásnak köszönhetően valamennyi fekete bőrpigmentációját megváltoztathatóvá válna.

²⁷⁹ Tóth Norbert: Hasznos tippek kezdőknek és haladóknak – avagy az EBESZ új gyűlölet-bűncselekményekkel foglalkozó dokumentumai, *Föld-rész* 2, 2009, 3–4, 158–160.

²⁸⁰ Utasi Judit: A gyűlöletbűnözés háttere, *Kriminológiai Tanulmányok* 48, 2011, 115–126.

²⁸¹ Danka Anita: Rossz helyen lenni rossz időben, avagy mit üzennek a gyűlölet-bűncselekmények? *Föld-rész* 2, 2009, 3–4, 95.

ségre. „Az áldozat, feltételezett hovatartozása miatt, szimbolikus jelentőséggel bír a tettes számára, ezért az áldozattal nem mint személlyel foglalkozik, hanem annak személyiségét néhány tulajdonságára redukálja.”²⁸²

A hazai jogalkotás elmúlt másfél évtizedes tendenciáját vizsgálva megállapíthatjuk, hogy a jogalkotó tett erőfeszítéseket arra vonatkozóan, hogy a szabályozás kövesse a társadalmi viszonyokat, és létrejöjjön a megfelelő jogi környezet a gyűlölet-bűncselekmények elleni fellépéshez. Bemutatandó hiányosságok elsősorban nem a jogalkotás, hanem a jogalkalmazás terén jelentkeznek. 1996 júniusában hatályba lépett a Büntető törvénykönyv²⁸³ 174/B. § („Nemzeti, etnikai, faji vagy vallási csoport tagja elleni erőszak” című)²⁸⁴ rendelkezése, amely a rasszista indíttatású, tehát kifejezetten a faji, etnikai, nemzetiségi származás és a vallás, mint védett tulajdonságon alapuló gyűlöletcselekményekről rendelkezett. A megalkotás indoka akkor az volt, hogy a jogalkotó szélesebb körben vonja meg a büntetendő magatartások körét, és bizonyos esetekben (pl. csoportos elkövetés) súlyosabb büntetést helyezzen kilátásba. A 2009 januárjáig hatályban lévő szöveg szerint: „(1) Aki mást valamely nemzeti, etnikai, faji vagy vallási csoporthoz tartozása, vagy vélt tartozása miatt bántalmaz, illetőleg erőszakkal vagy fenyegetéssel arra kényszeríti, hogy valamit tegyen, ne tegyen vagy eltűnjön, büntetett követ el, és öt évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő. (2) A büntetés két évtől nyolc évig terjedő szabadságvesztés, ha a bűncselekményt a) fegyveresen, b) felfegyverkezve, c) jelentős érdeksérelemet okozva, d) a sértett sanyargatásával, e) csoportosan, f) bűnszövetségben követik el.” Ismételten megjegyzendő, hogy a bűncselekmény bárki ellen irányulhat, akár olyan személy ellen is, aki (szubjektív önbesorolása vagy akár egyébként a többségi társadalom megítélése szerint) nem tartozik ahhoz a csoporthoz, amelybe az elkövető öt besorolta. A bűncselekmény elkövetési magatartása a bántalmazás vagy kényszerítés. Bántalmazás alatt a törvény, annak ellenére, hogy nem emeli ki, tetteleges bántalmazást ért. A bűncselekmény tényállása – a Btk.-ban igen ritka módon – motívumot is tartalmaz.²⁸⁵

A 2008-as budapesti meglegfelvonulás elleni támadások tapasztalataiból²⁸⁶ okulva a „nemzeti, etnikai, faji vagy vallási csoport tagja elleni erőszak” megnevezését „kö-

²⁸² Utasi Judit: A gyűlöletbűnözés háttere, *Kriminológiai Tanulmányok* 48, 2011, 116.

²⁸³ A könyv kéziratának lezárása az új – 2013. július 1-jén hatályba lépő – büntető törvénykönyv (2012. évi C. törvény) 2012. júniusi elfogadása előtt megtörtént.

²⁸⁴ Beiktatta az 1996. évi XVII. törvény 3. §. Hatályos 1996. június 15-től.

²⁸⁵ Bővebben lásd Gellér Balázs – Hollán Miklós – Kiss Norbert: *A büntető törvénykönyv magyarázata*, Budapest, Magyar Hivatalos Közlönykiadó, 2008, 578–580.

²⁸⁶ A törvény indoklása szerint is kifejezetten e tapasztalatokra vezethető vissza a Btk. 2009. február 1-től hatályos 174/C. §- („Az egyesülési, a gyűlekezési szabadság, valamint a választási gyűlésen való részvétel jogának megsértése”) megalkotása. Az indoklás szerint: „A törvényjavaslat (a továbbiakban: javaslat) célja [...] az, hogy a közelmúltban tapasztalt, a gyűlekezési jogot, valamint további alapjogokat érintő jogellenes cselekmények elkövetőivel szemben a jövőben olyan jogkövetkezményeket helyezzen kilátásba, amelyek alkalmasak a jogsértő magatartások visszaszorítására.” A Btk. 174/C. § szerint „aki mást egyesülési vagy gyűlekezési jogának gyakorlásában,

zösség tagja elleni erőszak"-ra módosították, egyúttal a büntetőjogi védelmet kiterjesztették a lakosság egyes csoportjaira is „(Közösség tagja elleni erőszak) Aki mást valamely nemzeti, etnikai, faji, vallási csoporthoz vagy a lakosság egyes csoportjaihoz tartozása vagy vélt tartozása miatt bántalmaz, illetőleg erőszakkal vagy fenyegetéssel arra kényszerít, hogy valamit tegyen, ne tegyen vagy eltűnjön, büntetett követ el, és öt évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő”. Emellett az immár bármely közösség védelmére alkotott szabály kereteit kiterjesztette az előkészületre is: „(3) Aki a közösség tagja elleni erőszakra irányuló előkészületet követ el, vétség miatt két évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő”. A több mint tízéves jogalkalmazói tapasztalat bebizonyította a jogalkotó számára, hogy nem csupán az eredeti tényállásban szereplő csoportok tagjai vannak kitéve támadásnak a csoporthoz való vélt vagy valós tartozás okán. Világossá vált, hogy a társadalomban további csoportosulások, közösségi formák is léteznek, amelyek tagjaival szembeni diszkriminatív és erőszakos megnyilvánulásokat hasonlóan szigorú büntetéssel kell fenyegetni. A bűncselekmény jogi tárgya a cselekvési szabadság, az emberi méltóság.

Ugyancsak gyűlölet-bűncselekményt állapít meg a Btk. „közösség elleni izgatás” tényállása (269. §) keretében, amely szerint „aki nagy nyilvánosság előtt a) a magyar nemzet, b) valamely nemzeti, etnikai, faji, vallási csoport vagy a lakosság egyes csoportjai ellen gyűlöletre uszít, büntetett miatt három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő”. Amint arra az Alkotmánybíróság is felhívta a figyelmet, az uszító véleménynyilvánítás tiltása azért indokolt, mert az uszítás valamely etnikai, faji, vallási csoport vagy a lakosság más csoportjai elleni erőszak közvetlen veszélyét idézi elő, illetve a Magyar Köztársaság területén élő közösségeket alkotó személyek emberi méltóságához való jogát sérti. Nem magának a közösségnek mint meghatározatlan személyek összességének, van tehát méltósága (ez ugyanis fogalmilag kizárt), hanem a közösséget alkotó egyének emberi méltóságához való alanyi joga érdemes a védelemre.²⁸⁷

Kifejezetten a gyűlöletvezérelte bűncselekmények kategóriájába tartozik a népirítás (Btk. 155. §), apartheid (Btk. 157. §), valamint az önkényuralmi jelképek használata (Btk. 269/B. §) is. Ezenkívül a Btk. tartalmaz olyan rendelkezéseket, amelyek lehetővé teszik, hogy a bírák figyelembe vegyék az elkövető rasszista motivációját mint az aljas indíték egyik formáját, és ezt súlyosbító körülményként számítsák be.²⁸⁸

valamint választási gyűlésen való részvételében erőszakkal vagy fenyegetéssel jogtalanul akadályoz, büntetett követ el, és három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő. (2) Aki az (1) bekezdésben meghatározott bűncselekményre irányuló előkészületet követ el, vétség miatt egy évig terjedő szabadságvesztéssel, közérdekű munkával vagy pénzbüntetéssel büntetendő.”

²⁸⁷ 14/2000. (V. 12.) AB határozat, ABH 2000.

²⁸⁸ Btk. 166. § (2) bekezdés c) pont (emberölés), Btk. 170. § (3) bekezdés (testi sértés), Btk. 175. § (3) bekezdés a) pont (személyi szabadság megsértése), Btk. 179. § (2) bekezdés a) pont (rágalmazás), Btk. 228. § (2) bekezdés a) pont (jogellenes fogvatartás), Btk. 358. § (2) bekezdés a) pont (alárendelt megsértése).

Amíg a jogszabályi háttérrel kijelenthető, hogy – bár indokolt lehet további jogfejlesztés²⁸⁹ – többé-kevésbé megfelelő keretet biztosít a gyűlöletvezérelt bűncselekmények elleni fellépésre, addig jogalkalmazói gyakorlat terén komoly hiányosságok tapasztalhatóak. A nyomozóhatóságok (rendőrség, ügyészség), a vádhatóság és a bíróságok nagyon ritkán, a tényleges vagy potenciális esetek töredékében alkalmazzák a fent említett „közösség tagja elleni erőszak”, illetve „közösség elleni izgatás” tényállásokat; részben (amint majd érvelek: tévesen értelmezett) adatvédelmi előírásokra hivatkozva, részben pedig – a bizonyítás könnyebb útját választva – más bűncselekményként történő minősítést alkalmazva. Vessünk egy pillantást az utóbbi, rasszista indíttatású erőszak tekintetében eseménytelennek egyáltalán nem nevezhető²⁹⁰ évek statisztikáira! A táblázatban szereplő számok az összes nyomozóhatósági és ügyészségi esetre (pl. hivatalból indult eljárások, feljelentések, feljelentések elutasítása, nyomozás megszüntetése, vádemelések vádfelfüggesztés) összesítve utalnak.

²⁸⁹ A Büntető törvénykönyv (a kézirat lezárását követően befejeződött) 2012-es újrakodifikálása során, a törvénytervezet társadalmi vitája keretében civil szervezetek (Amnesty International Magyarország, Háttér Társaság a Melegekért, Magyar Helsinki Bizottság, Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogvédő Iroda, Társaság a Szabadságjogokért) két részletes javaslatot is készítettek a gyűlöletvezérelt bűncselekmények hatékonyabb szabályozása érdekében. (Javaslatok az új büntető törvénykönyv gyűlölet-bűncselekményekre vonatkozó szabályozására, 2012. március 6.; Javaslatok az új büntető törvénykönyv gyűlölet-bűncselekményekre vonatkozó szabályozására – e javaslatcsomag az Országgyűléshez benyújtott T/6958 sz. törvényjavaslat vonatkozásában készült, 2012. május 3.) Javaslatuk valamennyi felvetett probléma tekintetében több alternatívát ajánlott a jogalkotó figyelmébe. Kitértek többek között a védendő csoportok meghatározásának problémáira és a pontosítás lehetséges formáira. Álláspontjuk szerint, amennyiben a jogalkotó zárt listát alkalmaz, az kiiktatja a jogalkalmazásbeli bizonytalanságot, elkerüli a jogszabály értelmének aláásását, hiszen kizárja, hogy olyan csoportok is védelmet kapjanak, amelyeket nem személyiségük lényegi vonásaként meghatározott védett tulajdonság köt össze. Különös hangsúlyt fektetett a javaslat a társadalmi csoporttal összefüggésbe hozható dolog sérelmére elkövetett gyűlölet-bűncselekményekre, valamint a zaklatás és a garázda jellegű tényállások esetleges módosítására. 2010 márciusában például a Dohány utcában a Széder-estet ünneplő zsidó vallású emberek ablakát követ dobták be; 2011 áprilisában Gyöngyöspátán egy roma emberek által lakott ház ablakát dobták be követ, amikor a településen szélsőséges csoportok voltak jelen. A rongálás tekintetében a magyar szabályozás ugyanis nem felel meg a nemzetközi ajánlásoknak, hiszen az előítélet által motivált cselekmény elkövetője a célpontot valamely védett tulajdonsága alapján választja ki, a célpont pedig lehet egy személy, csoport vagy akár vagyontárgy. A jognak pedig nem kizárólag a személy elleni bűncselekményekkel szemben kell védelmet nyújtania, hanem a vagyon elleni cselekmények elleni is, így a védett csoporthoz vagy csoportok tagjához tartozó vagy ezekkel azonosított vagyontárgyakkal, ingatlanokkal kapcsolatban is. A problémát többféleképp is feloldhatja a jogalkotó, akár külön bekezdésben, akár külön tényállásban is rendelkezhet a védett csoport tagjára vagy vélt tagjára való tekintettel elkövetett rongálásról. A civil szervezetek álláspontja szerint kevésbé célravezető megoldás, de végső soron alkalmazható a rongálás tényállásán belül elhelyezett külön minősített eset, illetve az aljas indok pontosítása és a rongálás tényállásában történő elhelyezése (TASZ: Nem rongálás, közösség tagja elleni erőszak – rendőrséghez fordul a TASZ a Széder-estet ünneplők megtámadása ügyében, 2010. április 1.) Bővebben lásd Dinók Henriett – Pap András László: A gyűlölet-bűncselekmények szabályozásának kérdései az új Btk.-ban, *Fundamentum* (megjelenés alatt).

²⁹⁰ Gondoljunk például a 2008–2009-ban lezajlott, romák elleni támadássorozatra.

Gyűlöletbűncselekményekre vonatkozó számadatok a Egységes Nyomozóhatósági és Ügyészégi Bűnügyi Statisztika (ENYÜBS) alapján, 2005–2010.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Btk. 174/B						
Közösség tagja elleni erőszak	–	–	–	0	23	19
Btk. 269						
Közösség elleni izgatás	27	22	34	24	48	8

Mindazonáltal megjegyzendő, hogy ennél részletesebb statisztikai adatok nem állnak rendelkezésre a rasszista indítékból elkövetett bűncselekmények tekintetében. Egyrészt az adatvédelmi előírásokra hivatkozva az illetékes hatóságok nem teszik lehetővé, hogy az érintett csoportok (pl. romák, melegek) szerinti lebontásban kerüljenek gyűjtésre az adatok. Másrészt nem áll rendelkezésre semmiféle kimutatás, hogy az egyes aljas indokból elkövetett bűncselekmények esetei közül mely esetekben értékelték az elkövető rasszista motivációját. Az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége (EU Fundamental Rights Agency – FRA) négy kategóriába sorolja az európai uniós tagállamokat a gyűlöletvezérelt bűncselekményekre vonatkozó adatgyűjtési mechanizmusok szempontjából: 1.: átfogó adatgyűjtés; 2.: jó színvonalú adatgyűjtés; 3.: korlátozott adatgyűjtés; 4.: nem elérhető hivatalos adat. Az Egyesült Királyságot és Svédországot a legfelső kategóriába sorolta a Fundamental Rights Agency; a két középső kategóriában 9–9 EU-tagállam található, míg 6 tagállam – többek között Magyarország – esetében nincs elérhető hivatalos adat a gyűlöletvezérelt bűncselekményekről.²⁹¹

Amögött, hogy a gyűlölet-bűncselekmények a magyarországi jogalkalmazás során szinte láthatatlanok maradnak, két ok húzódik meg.

Egyrészt, noha a törvényi tényállásnak fogalmi eleme a csoporthoz tartozás (vagy ennek feltételezése az elkövető által), mégis – leggyakrabban adatvédelmi okokra hivatkozva – mellőzik az említett „közösség tagja elleni erőszak”, illetve „közösség elleni izgatás” tényállások alkalmazását. A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) 2. § értelmében ugyanis „különleges adat [...] a faji eredetre, a nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozásra [...], a szexuális életre vonatkozó adat”; és a 3. § (2) bekezdés alapján „Különleges adat akkor kezelhető, ha a) az adatkezeléshez az érintett írásban hozzájárul, vagy b) [...] az nemzetközi egyezményen alapul, vagy Alkotmányban biztosított alapvető

²⁹¹ Lásd Novoszádek Nóra – Rácz Dominika: Gyűlöletvezérelt bűncselekmények európai szabályozási mintái, *Föld-rész* 2, 2009, 3–4, 63–80.

jog érvényesítése, továbbá a nemzetbiztonság, a bűnmegelőzés vagy a bűnüldözés érdekében törvény elrendeli; c) egyéb esetekben azt törvény elrendeli.” Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény 3. § szerint „személyes adat: az érintettel kapcsolatba hozható adat – különösen az érintett neve, azonosító jele, valamint egy vagy több fizikai, fiziológiai, mentális, gazdasági, kulturális vagy szociális azonosságára jellemző ismeret –, valamint az adatból levonható, az érintettre vonatkozó következtetés; különleges adat pedig: a) a faji eredetre, a nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozásra, a politikai véleményre vagy pártállásra, a vallásos vagy más világnézeti meggyőződésre, az érdek-képviselői szervezeti tagságra, a szexuális életre vonatkozó személyes adat, b) az egészségi állapotra, a kóros szenvedélyre vonatkozó személyes adat, valamint a bűnügyi személyes adat”. A törvény 5. § szerint személyes adat akkor kezelhető, ha ahhoz az érintett hozzájárul, vagy azt törvény vagy – törvény felhatalmazása alapján, az abban meghatározott körben – helyi önkormányzat rendelete közérdeken alapuló célból elrendeli. Különleges adat akkor kezelhető, ha az adatkezeléshez az érintett írásban hozzájárul, az törvényben kihirdetett nemzetközi szerződés végrehajtásához szükséges, vagy azt az Alaptörvényben biztosított alapvető jog érvényesítése, továbbá a nemzetbiztonság, a bűncselekmények megelőzése vagy üldözése érdekében vagy honvédelmi érdekből törvény elrendeli, vagy azt törvény közérdeken alapuló célból elrendeli. Kizárólag állami vagy önkormányzati szerv kezelheti az állam bűncselekmények megelőzésére és üldözésére irányuló, valamint közigazgatási és igazságszolgáltatási feladatainak ellátása céljából kezelt bűnügyi személyes adatokat, valamint a szabálysértési, a polgári peres és nemperes ügyekre vonatkozó adatokat tartalmazó nyilvántartásokat. A 6. § értelmében személyes adat kezelhető akkor is, ha az érintett hozzájárulásának beszerzése lehetetlen vagy aránytalan költséggel járna, és a személyes adat kezelése az adatkezelőre vonatkozó jogi kötelezettség teljesítése céljából szükséges, vagy az adatkezelő vagy harmadik személy jogos érdekének érvényesítése céljából szükséges, és ezen érdek érvényesítése a személyes adatok Az érintett kérelmére, kezdeményezésére indult bírósági vagy hatósági eljárásban az eljárás lefolytatásához szükséges személyes adatok tekintetében, az érintett kérelmére indult más ügyben az általa megadott személyes adatok tekintetében az érintett hozzájárulását vélelmezni kell. Az érintett hozzájárulását megadottnak kell tekinteni az érintett közszereplése során általa közölt vagy nyilvánosságra hozatalra általa átadott személyes adatok tekintetében. Kétség esetén azt kell vélelmezni, hogy az érintett a hozzájárulását nem adta meg.

A másik ok, ami miatt többnyire eltekintenek a gyűlöletbűncselekmény-kategorizálás alkalmazásától, a bizonyítás nehézsége. Ez az érv azért visszaszóró, mert a bűncselekmények kategorizálására ugyanúgy rendelkezésre áll(hat)nak standardok és iránymutatások, mint például az elkövető tudatállapotának (rutinszerűen megoldott) modellezése a szándékos és gondatlan elkövetés, vagy az emberölés és a halált okozó súlyos testi sértés elhatárolása során. Ez annak ellenére van így, hogy számos nem-

zetközi ajánlás ad eligazítást a gyűlöletvezérelt indíték jogi megragadhatóságát illetően. Az indíték azonosítása alapulhat például: az elkövető részéről előítéletességre utaló szóbeli megjegyzéseken, gesztusokon, írásbeli kijelentéseken, korábbi hasonló bűncselekményeken; az áldozat részéről saját csoportját támogató, népszerűsítő tevékenység végzésére vonatkozó információ; a bűncselekmény elkövetési időpontján (egybeesése egy kulturális, történelmi, vallási ünnepel vagy más szempontból jelentős eseménnyel); szélsőséges szervezet vagy annak tagjai érintettségén bűncselekményben; egyéb motiváció – mint például az anyagi haszonszerzés – hiányán stb.²⁹² Mindenesetre, Magyarországon gyűlölet-bűncselekmények esetén leginkább garázdaság²⁹³ miatt indulnak az eljárások. Fontos megemlíteni, hogy a verbális gyűlölet-bűncselekmények üldözésére további lehetőségeket is kínál a Btk. – csak éppen ilyen eljárások sem indulnak. Magánindítványra indulhatnak eljárások például a 176/A. §-ban foglalt (jellemzően a partnerkapcsolati abúzus vonatkozásában értelmezett) zaklatás tényállása alapján: „(1) Aki abból a célból, hogy mást megfélemlítsen, vagy más magánéletébe, illetőleg mindennapi életvitelébe önkényesen beavatkozzon, rendszeresen vagy tartósan mást háborgat, így különösen mással, annak akarata ellenére telekommunikációs eszköz útján vagy személyesen rendszeresen kapcsolatot teremteni törekszik, ha súlyosabb bűncselekmény nem valósul meg, vétséget követ el, és egy évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő. (2) Aki félelemlkeltés céljából a) mást vagy rá tekintettel hozzátartozóját személy elleni erőszakos vagy közveszélyt okozó büntetendő cselekmény elkövetésével megfenyeget, vagy b) annak a látszatnak a keltésére törekszik, hogy a sértett vagy hozzátartozója életét, testi épségét vagy egészségét sértő vagy veszélyeztető esemény következik be, vétséget követ el, és két évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő [...]” Ugyancsak alkalmazható lenne a 179. §-ban szabályozott rágalmazás és becsületsértés is tényállása is: „(1) Aki valakiről, más előtt, a becsület csorbitására alkalmas tényt állít vagy hírszettel, vagy ilyen tényre közvetlenül utaló kifejezést használ, vétséget követ el, és egy évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő. (2) A büntetés két évig terjedő szabadságvesztés, ha a rágalmazást a) aljas indokból vagy célból, b) nagy nyilvánossággal előtt, c) jelentős érdeksérelmet okozva követik el. 180. § (1) Aki a 179. § esetén kívül mással szemben a) a sértett munkakörének ellátásával, köz megbízatásának teljesítésével vagy közérdekű tevékenységé-

²⁹² A bűncselekmény előítélet/gyűlölet általi motiváltságának mutatói olyan objektív tények, körülmények vagy bűncselekményeket befolyásoló viselkedésművek, amelyek magukban vagy másokkal való együtthatásukban arra utalnak, hogy az elkövető tettét részben vagy egészben valamilyen előítélet motiválta (lásd Danika Anita: Rossz helyen lenni rossz időben, avagy mit üzennek a gyűlölet-bűncselekmények? *Föld-rész* 2, 2009, 3–4, 92–96).

²⁹³ Btk. 271. §, garázdaság: „(1) Aki olyan kihívóan közösségellenes, erőszakos magatartást tanúsít, amely alkalmas arra, hogy másokban megbotránkozást vagy riadalmat keltsen, ha súlyosabb bűncselekmény nem valósul meg, vétséget követ el, és két évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő. (2) A büntetés büntett miatt három évig terjedő szabadságvesztés, ha a garázdaságot a) csoportosan, b) a köznyugalmat súlyosan megzavarva követik el. (3) A büntetés büntett miatt egy évtől öt évig terjedő szabadságvesztés, ha a garázdaságot a) csoportosan és a köznyugalmat súlyosan megzavarva, b) nyilvános rendezvényen, c) fegyveresen, d) felfegyverkezve követik el.”

vel összefüggésben, b) nagy nyilvánosság előtt a becsület csorbítására alkalmas kifejezést használ, vagy egyéb ilyen cselekményt követ el, vétség miatt egy évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő. (2) Az (1) bekezdés szerint büntetendő, aki a becsületsértést tettelesen követi el.”²⁹⁴

Jogvédő szervezetek, például a Társaság a Szabadságjogokért (TASZ), hiába fordultak ismételten a rendőrség vezetőjéhez és a legfőbb ügyészhez a gyűlölet-bűncselekmények minősítésével kapcsolatos irányelvek kidolgozásával kapcsolatban²⁹⁵, a hatóságok annak ellenére hallgatnak, hogy számos nemzetközi emberi jogi szervezet hívta fel az ezzel kapcsolatos hiányosságokra a figyelmet. Eközben nyilvánvaló gyűlölet-bűncselekmények tucatjairól jelentek meg beszámolók a sajtóban és civilszervezetek jelentéseiben. Például 2009-ben a hatóságok rongálásnak minősítették az Action Bár nevű meleg szórakozóhely elleni Molotov-kocktélós támadást, ahogyan a roma család otthona elleni (szintén 2009-és) bocföldei támadást is,²⁹⁶ valamint azt az esetet is, amikor 2010-ben ismeretlenek követeket dobáltak egy rabbi lakásába a Dohány utcában, miközben a család vendégek társaságában a pészahot ünnepelte. Eredetileg csoportos garázdaság – és nem közösség tagja elleni erőszak – miatt indított

²⁹⁴ Az LMP 2011. április 26-án egy olyan indítványt nyújtott be az Országgyűlésnek, amely úgy módosította volna a zaklatás, a becsületsértés és a garázdaság jogszabályi definícióját, hogy ezáltal azok könnyebben alkalmazhatóak lettek volna a gyűlöletvezérelt bűncselekményekre. (T/2966 A Büntető törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvénynek a csoportok elleni vagy csoportosan elkövetett erőszakos cselekményekkel szembeni hatékonyabb fellépéshez szükséges módosításáról), amelyet azonban az illetékes bizottság nem vette tárgysorozatba. Ezen indítvány szerint (i) a Btk. 176/A. §-a a következő új (4)-(8) bekezdéssel egészült volna ki: „(4) Aki a zaklatást a sértett valamely nemzeti, etnikai, faji, vallási csoportjához vagy a lakosság egyes csoportjaihoz tartozása vagy vélt tartozása miatt követi el, büntetett követ el, és három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő [...]”; (ii) a Btk. 180. § (1) bekezdése a következő új c) ponttal egészül ki: „(Aki a 179. § esetén kívül mással szemben) „c) a sértett olyan tulajdonság által meghatározott csoportjához tartozása vagy vélt tartozása miatt, amely a személyiség lényegi vonása, „(a becsület csorbítására alkalmas kifejezést használ, vagy egyéb ilyen cselekményt követ el, vétség miatt egy évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.) (2) A Btk. 180. §-a a következő új (1a) bekezdéssel egészül ki: „(1a) A büntetés büntett miatt három évig terjedő szabadságvesztés, ha a cselekmény az (1) bekezdés b) pontja és c) pontja szerint is minősül.” (3) A Btk. 183. §-a a következő új (1a) bekezdéssel egészül ki: „(1a) Nem szükséges magánindítvány a 180. §-ban meghatározott bűncselekmény elkövetőjének büntetéséhez, ha a cselekmény a 180. § (1) bekezdés c) pontja szerint minősül.” (iii) (1) A Btk. 271. § (3) bekezdése a következő új e) ponttal egészül ki: „(a büntetés büntett miatt egy évtől öt évig terjedő szabadságvesztés, ha a garázdaságot) „e) a sértett nemzeti, etnikai, faji, vallási csoportjához vagy a lakosság egyes csoportjaihoz tartozása vagy vélt tartozása miatt” (követik el.) (2) A Btk. 271. §-a a következő új (3a)-(3c) bekezdéssel egészül ki: a) a (3) bekezdés a) pontja, b) a (3) bekezdés c) pontja vagy a (3) bekezdés d) pontja, c) a (3) bekezdés e) pontja közül legalább két pont szerint is minősül. (3b) Aki a (3) bekezdés a) vagy e) pontjában meghatározott bűncselekményre irányuló előkészületet követ el, büntett miatt három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő. (3c) Aki a (3a) bekezdésben meghatározott bűncselekményre irányuló előkészületet követ el, büntett miatt öt évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.”

²⁹⁵ TASZ: [Nyílt levél a legfőbb ügyésznek], 2010. április 14. (forrás: www.tasz.hu).

²⁹⁶ 2009. március 6-án kora reggel Molotov-kocktelt dobtak egy roma család otthonába a Zala megyei Bocföl-dén. Lásd Törzsök. Erika – Paskó Ildi – Zolnay János (szerk.): *Cigánynak lenni Magyarországon. Jelentés 2008. Út a radikálisizmusba*, Budapest: EÖKIK, 2009.

a rendőrség eljárást egy, a 2009-es Budapest Pride pólóját viselő nőt megverése kapcsán is.

2011 tavaszán a joggyakorlat cinizmusa a korábbiakat jóval meghaladó mértéket öltött: azon túl, hogy a romákat és a melegeket ért gyűlöletvezérelt támadások tekintetében következetesen elmaradt a megfelelő jogi minősítés, az eredetileg a valamilyen hátrányos társadalmi helyzettel összekapcsolt személyiségi jogi büntetőjogi védelmét célzó jogi kategóriát a roma kisebbség által a többségi társadalom tagjai ellen elkövetett cselekmények tekintetében kezdték alkalmazni.²⁹⁷

A Magyar Helsinki Bizottság által indított próbakutatás²⁹⁸ az ország valamennyi bíróságán 2007 és 2011 között jogerősen befejezett olyan ügyek iratait vizsgálta, ahol az ügyész gyűlölet-bűncselekmény – a büntető törvénykönyv (Btk.) megfogalmazása szerint „közösség tagja elleni erőszak” – miatt emelt vádat, vagy a bíróság e törvényhely alapján ítélte el a vádlottat. A hivatalos statisztikákban összesen 20, az érintett ötéves időszakba tartozó, jogerősen lezárult büntetőügy szerepelt. A tipikus gyűlölet-bűncselekménynek elkövetői munkanélküli, kevéssé iskolázott, az áldozatnál erősebb testalkatú vagy agresszív viselkedésű fiatalok, akik nappal az utcán a sértett valamely „védett” tulajdonságát szidalmazva bántalmazták, nyolc napon belül gyógyuló sérüléseket okozva,²⁹⁹ például: „A sértettet és barátnőjét ketten bántalmazták: a barátnő bátyja és annak haverja. A verekedés okát a báty fogalmazta meg: »Hogy lehet, hogy összeállsz egy cigánnyal?« A sértettet meglökték, ő elesett, a földön testszerte rugdosták, köz-

²⁹⁷ „2009 márciusában, nem sokkal a tatárszentgyörgyi gyilkosságok után Miskolcon cigányok egy csoportja megtámadott egy autót, amely a házaik közelében cirkált éjszaka. Az autóban százezer forintos kár keletkezett, a benne ülők könnyebb hámsérüléseket szenvedtek. 2009 novemberében Sajóbátonyban szintén cigányok egy csoportja támadt a városba érkező gárdisták autójára, miután előző nap már összetűztek egy jobbik-gyűlés résztvevőivel. Az autóban komoly károk keletkeztek, súlyos személyi sérülés itt sem történt. 2009 szeptemberében a józsefvárosi Tavaszmező utcában egy főleg cigányokból álló társaság megtámadott egy diákot. [...] Miskolcon a bizonyított egy bot volt, amelyet a támadás közelében találtak, és amelyre rá volt írva, halál a magyarokra. Sajóbátonyban a szemtanúk és a sértettek szerint a támadók azt kiabálták, megdöglötök, büdös magyarok. A Tavaszmező utcában szintén magyarsága miatt gyalázták a fiút, azt mondták neki, hogy mersz bejönni a mi utcánkba?” (Plankó Gergő: Csak cigányok támadnak rasszista okokból? Index, 2011. március 17.) Azért is érdekes, hogy a hatóság sikeresen be tudta azonosítani a rasszista indítékot, mert „2008 januárban Szigetváron egy ötfős csoport rátámadt egy cigány asszonyra és a lányára. A rendőrség ebben az ügyben garázdaság miatt kezdett vizsgálódni, és csak azután gyanúsították a fiatalokat rasszista erőszakkal, miután ők maguk mesélték büszkén, hogy cigányokat akartak verni. Miután azonban beszéltek ügyvédekkel, visszavonták a vallomást. Bár egyiküknek még egy cigányellenes vers is volt a hátára tetoválva, első fokon azt mondták ki, nem bizonyítható a rasszista indíték, így testi sértésről és garázdaságról szólt az ítélet.” Igaz, másodfokon már közösség tagja elleni erőszakért ítélték el őket, súlyosbítva a büntetéseket, bár a legsúlyosabb büntetés így is két év hat hónap volt, míg a miskolci és a Tavaszmező utcai ítéletekben öt és hat évnek is előfordultak (Uo.).

²⁹⁸ Ivány Borbála: Minősíthetetlen szigorúság, Szuverén, 2012. július 27.

²⁹⁹ Uo.: „A legsúlyosabb esetben egy pesti szórakozóhelyen négy szkinhed egy zsidó származású fiút szúrt ki magának, majd a közeli parkban súlyosan bántalmazták, ezzel maradandó sérülést okozva. A verés azért ért véget, mert három fiatal a sértett védelmére kelt, és fizikai erővel „leszedték” róla a támadókat. A fiút a négy elkövető ismerte, korábban is többször tettek gyalázkodó megjegyzéseket arra, hogy zsidó. Az elkövetők fiatalok voltak.”

ben szidalmazták: *Büdös cigány, ha még egyszer meglátlak, elvágom a nyakad!*»³⁰⁰ Az eseteknek rendszerint vannak szemtanúi, akik bejelentést tesznek a rendőrségen; a rendőrség pedig garázdaság vagy testi sértés miatt kezd el nyomozni. Később a hatóságok – a tanúvallomások alapján feltételezve az elkövető cselekményének előítéletes szándékát – megváltoztatják a minősítést, és gyűlölet-bűncselekmény miatt folytatják a nyomozást. Az ügyészség legtöbbször már közösség tagja elleni erőszak miatt emel vádat, és a bíróság is ezért ítéli el az elkövetőket: legfeljebb felfüggesztett szabadságvesztésre. Az aktákat vizsgálva olykor olyan érzése lehet az embernek, *„mintha a felfüggesztett szabadságvesztést a cselekmény minősítése hozná magával, és az független lenne a cselekmény konkrét körülményeitől.”*³⁰¹ Az egyik ügyben *„az elkövető és négy társa 2008-ban azzal a céllal kel útra, hogy romákat bántalmazzanak. Egy parkban az arra sétáló roma sértettre és lányára támadnak. Az anyát megütik, ő a földre esik, ahol rugdossák. A nő nyolc napon belül gyógyuló sérüléseket szerez. A bántalmazás során annyi hangzik el: »Rúgjál még egyet!« Az egyik elkövető az anya elszaladó lánya után fut, de nem éri utol, így nem bántalmazza. Az elsőfokú bíróság garázdaság miatt ítéli el az elkövetőket, mert nem látja megalapozottnak a cselekmény és az elkövetők romaellenes, szélsőséges nézetei közötti kapcsolatot, noha az egyik hátára »csak a halott cigány a jó cigány«, »mindegyik hazudik« sorokat tartalmazó vers van tetoválva. A másodfokú bíróság megváltoztatja az ítéletet, de csupán egyrendbeli, közösség tagja elleni erőszak miatt vonja felelősségre az elkövetőket, noha nyilvánvaló, hogy a bántalmazott nő lányát arra kényszerítették, hogy meneküljön [...] Nemcsak a kényszerítést, hanem a közösség tagja elleni erőszak kísérletét sem állapította meg egyetlen esetben sem a bíróság. [...] A gyűlölet-bűncselekmény motivációjára a hatóság – úgy tűnik – kizárólag a cselekmény alatt elhangzó kifejezések alapján következtet. Nem volt olyan eset, hogy például a fiatalkorú környezettanulmánya vagy a nyomozás során feltett kérdések alapján következtetett a hatóság az előítélet-motivációra.”*³⁰²

A fentiekből megállapítható: a gyűlöletvezérelt bűncselekmények elleni jogi fellépés hatékonysága legalább annyira a jogalkalmazói szándékon, mint a jogalkotás nyújtotta kereteken múlik. A jog amúgy is csupán egy a társadalmi problémák kezelésére, a kirekesztett, elutasított és stigmatizált csoportok védelmére igénybe vehető megoldások közül, de a specializált, kifejezetten a gyűlöletvezérelt bűncselekmények szankcionálására megalkotott jogszabályok sem érnek sokat önmagukban, ha hiány-

³⁰⁰ Megjegyzendő, hogy ez az eset nemcsak etnikai alapú gyűlölet-bűncselekménynek, de ugyanakkor „becsület nevében” elkövetett bűncselekménynek (‘honour crime’) is tekinthető. A Nyugat-Európában elterjedt megközelítés szerint ez utóbbi ugyancsak az „előítélet-bűncselekmény”-ek (‘bias crime’) körébe tartozik. A „becsület nevében” elkövetett bűncselekmények mögött a hagyományos társadalmi szerepekhez – elsősorban nemi szerepekhez – fűződő elvárások állnak; az elkövető célja, hogy „megbüntesse” a hagyományok ellen vétőt (pl. egy női családtagot, aki „erkölcstelenül” viselkedett, vagy a közösségen kívülről választott magának partnert), a család (közösség) „becsülete érdekében”.

³⁰¹ Uo.

³⁰² Uo.

zik a szakmai és a tágabb társadalmi, politikai szándék azok alkalmazására. A látencia nemcsak a bejelentések, hatósági eljárások kezdeményezésének gyakori elmaradása miatt nagy, hanem azért is, mert gyakran eltérő jogi minősítés alapján folynak az eljárások. Ez nemcsak azért problematikus, mert a gyűlölet-bűncselekmények szigorúbb büntetést vonnak maguk után, mint az „egyszerű” testi sértés vagy garázdaság, hanem mert a gyűlölet-bűncselekmények felismerésének és sajátos devianciaként történő meghatározásának az áldozatok és a potenciális áldozatok számára kiemelten fontos jelképes üzenete van. Ettől érezhetnék azt, hogy a többségi társadalom egyértelműen és kategorikusan elutasítja az őket érő inzultusokat. Ahhoz, hogy ez valóban így legyen, rendkívül fontos a gyűlölet-bűncselekményekkel kapcsolatos társadalmi és szakmai érzékenység növelése.

4.2.2. Az antidiszkriminációs védelem ellehetetlenülése

Hogy a rasszizmus Murphy-törvénye mennyire nem csak az elméletben létezik, azt jól bizonyítja a különböző deszegregációs perek gyakorlata. Az iskolai szegregáció megszüntetésért indított perek alperesei (az eljárást kezdeményező felperesek szerint diszkriminatív gyakorlatot folytató, perbe fogott szervezetek) szinte minden esetben jelentős erőfeszítéseket tesznek arra, hogy a jogvita tárgyává a keresetindítás jogát, a keresetösség jogát, a felperes perbeli legitimációját tegyék. (Az antidiszkriminációs törvény³⁰³ egyik legfontosabb újítása az *actio popularis*nak nevezett jogintézmény, amely lehetőséget teremt arra, hogy az egyenlő bánásmód követelményének megsértése miatt az ügyész, az Egyenlő Bánásmód Hatóság, valamint társadalmi és érdek-képviselői szervezetek is pert indíthassanak abban az esetben, ha a jogsértés személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érinti.)

Vizsgáljunk meg egy olyan jogesetet, amelyben központi szerepet tölt be az etnikai hovatartozás meghatározásának kérdése áll, mégpedig olyan módon, hogy a roma tanulók ügyében indított perben a „ki a cigány” kérdésre kimentése érdekében a diszkrimináció vádjával illetett alperesnek (is) kell felelnie.

Az Esélyt a Hátrányos Gyermekeknek Alapítvány 2006-ban az egyenlő bánásmód követelményének megsértése miatt keresetet nyújtott be a Hajdú-Bihar Megyei Bírósághoz Hajdúhadház Város Önkormányzata, valamint két önkormányzati fenntartású iskola ellen. A felperes a keresetlevélben azt a bizonyítási indítványt tette, hogy a Pp. 188. §-a alapján³⁰⁴ a bíróság tartson helyszíni szemlét az alperes fenntartásában működő iskolák valamennyi épületében, és rögzítse a különböző épületekben tanu-

³⁰³ 2003. évi CXXV. törvény az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról.

³⁰⁴ 1952. évi III. törvény a polgári perrendtartásról: „188. § (1) Szemlének van helye, ha lényeges körülmény megállapításához vagy felderítéséhez személy, tárgy, tény vagy helyszín közvetlen megfigyelése, illetőleg megvizsgálása szükséges.”

ló gyermekek bőrszínét és látható etnikai kisebbséghez való tartozását. A bíróság ezt az indítványt elutasította, és a szegregáció tárgyában lefolytatandó vizsgálatra szakértő kirendelése mellett döntött. A szakértő sajátos módszert alkalmazott: egy a helyi cigány kisebbségi önkormányzat tagjaiból összeállított bizottságot kért fel arra, hogy az iskolában tanuló gyermekek neve és lakcíme alapján határozzák meg, hogy kit tekintenek cigánynak. (A kisebbségi önkormányzat – azaz a kisebbség képviselőitől jogosult szervezet – tagjai az érintetteket állításuk szerint kivétel nélkül személyesen is ismerték.) Az azonosítás elvégzése után a személyhez köthető adatokat elhagyva jutottak hozzá az egyes iskolákra lebontott adatokhoz: a rom a és nem roma diákok százalékos arányához.

Az alperes képviselője két fronton indított támadást a felperesi perstratégia ellen. Egyrészt vitatta a felperes perbeli legitimációját, másrészt az ily módon megszerzett, az etnikai hovatartozásra vonatkozó adatok megszerzésének jogszerűségével, valamint azok felhasználhatóságával kapcsolatban fogalmazott meg aggályokat. Ez utóbbi kérdés kapcsán azt az álláspontot képviselte, hogy az adatvédelmi törvény értelmében³⁰⁵ az etnikai hovatartozás megállapítására csakis önbevallás, azaz az érintett befolyásmentes, önkéntes elhatározáson alapuló nyilatkozata alapján kerülhet sor, azaz cigány etnikai hovatartozását minden személy kizárólag egyénileg, az adatvédelmi törvényben a különleges adatokra előírt formában vallhatja meg. Emellett – érvelt – igaz ugyan, hogy az antidiszkriminációs törvény 19. §-a értelmében³⁰⁶ a feltételezett cigány etnikai hovatartozáson is alapulhat a faji szegregáció, a legitim helyi cigány vezetők adatszolgáltatására alapuló etnikai származás meghatározása e körben azonban nem bizonyító erejű. A személyiségnek ugyanis például a lakcím egyáltalán nem lényeges eleme, és így az etnikai hovatartozás beazonosítására sem lehet alkalmas – és egyébként is, a kisebbségi törvény 7. §-a az etnikai hovatartozás megállapításának csupán egyetlen törvényes módját ismeri, az pedig nem a kisebbségi önkormányzat adatigazolása.

³⁰⁵ Az akkor hatályos 1992. évi LXIII. törvény a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról: „2. § E törvény alkalmazása során [...] különleges adat [...] a faji eredetre, a nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozásra [...] vonatkozó adat. 3. § (2) Különleges adat akkor kezelhető, ha a) az adatkezeléshez az érintett írásban hozzájárul, vagy b) [...] az nemzetközi egyezményen alapul, vagy alkotmányban biztosított alapvető jog érvényesítése, továbbá a nemzetbiztonság, a bűnmegelőzés vagy a bűnműködés érdekében törvény elrendeli; c) egyéb esetekben azt törvény elrendeli.”

³⁰⁶ 2003. évi CXXV. törvény: „19. § (1) Az egyenlő bánásmód követelményének megsértése miatt indított eljárásokban a jogsérelmet szenvedett félnek vagy a közérdekű igényérvényesítésre jogosultnak kell bizonyítania, hogy a) a jogsérelmet szenvedő személyt vagy csoportot hátrány érte, és b) a jogsérelmet szenvedő személy vagy csoport a jogsértéskor – ténylegesen vagy a jogsértő feltételezése szerint – rendelkezett a 8. §-ban meghatározott valamely tulajdonsággal. (2) Az (1) bekezdésben foglaltak bizonyítása esetén a másik felet terheli annak bizonyítása, hogy a) megtartotta, vagy b) az adott jogviszony tekintetében nem volt köteles megtartani az egyenlő bánásmód követelményét. (3) Az (1)–(2) bekezdésben foglalt rendelkezések nem alkalmazhatók a büntetőeljárásokban, illetve a szabálysértési eljárásokban.”

A felperes e második kérdésre felelve azt hangsúlyozta, hogy³⁰⁷ azért nem jogellenesen kezelt különleges adatokra hivatkozik, mert a kirendelt szakértő és a vele együttműködő helyi választott cigány vezetők az utóbbiak hivatalos ismeretei alapján határozták meg, hogy kit ismernek cigánynak, illetve hogy ők kit tekintenek (feltételeznek) cigánynak, és a természetes személyek azonosítására alkalmatlan módon, statisztikai adatokká dolgozva szolgáltatott információt, hiszen a perben a szakértői vélemény benyújtásakor nem voltak ismertek a diákok azonosító adatai, így konkrét személyek – a személyes adatok kezelésének szempontjából jelentőséggel bíró – cigánynak történő beazonosítása tehát meg sem történhetett. A felperes álláspontja szerint az adatvédelmi rendelkezéseken túl annak is jelentősége van, hogy a kisebbségi törvény értelmében³⁰⁸ a kisebbségi önkormányzatok alapvető feladata saját közösségük érdekeinek védelme, a kisebbségi oktatásban pedig a külön nevesített jogkörök gyakorlása. A felperes feltette a kérdést, hogy vajon elvégezhető-e ez az érdekvédelmi feladat anélkül, hogy a kisebbségi önkormányzat tagjai tudnák, hogy akinek az érdekében fellépnek, az cigány-e. Álláspontja szerint a hajdúhadházi cigány kisebbségi önkormányzat tagjai napi kapcsolatban állnak a helyi cigány közösség tagjaival, a telepeken velük együtt élnek, az alperesek ügyintézői és tanárai előtt pedig naponként képviselik a cigány gyerekek érdekeit; hosszú évek tapasztalata alapján nem csupán arról vannak információik, hogy ki tekinti magát cigánynak, hanem arról is, hogy kiket tekintenek az alperesek cigánynak. A felperes képviselője azon az állásponton volt tehát, hogy az antidiszkriminációs törvény értelmében a tényleges vagy a jogsértő feltételezése szerinti faji, illetve etnikai hovatartozás a bizonyítandó, nem pedig a megvallott etnikai hovatartozás; az adatvédelmi törvény pedig egyébként sem a percepción, hanem az önbevalláson alapuló etnikai adatkezelést szabályozza.³⁰⁹ Ezen túlmenően pedig azt indítványozta, hogy ha az alperes azt állítja, hogy az ő cigányokról alkotott feltételezései eltérnek a cigány kisebbségi önkormányzat képviselői által alkotottól, akkor a bíróság kötelezze annak bizonyítására, hogy ő mely tanulókat tekinti cigánynak, és miért.

Az első, a keresetösséget érintő kérdés kapcsán a periratok még terjedelmesebb vitáról tudósítanak. A felperes perbeli legitimációjával kapcsolatban az alperes azt az álláspontot képviselte, hogy azért nem jogosult a perindításra, mert szó sincs arról, hogy ne lehetne megállapítani az érintettek körét: a szülők nyilatkozata alapján a cigány gyerekek az alperesi iskolákban törvényesen és pontosan megszámlálhatók és

³⁰⁷ Farkas Lilla, az ügyben felperesi képviselőként eljáró ügyvéd személyes közlése, valamint és a periratok alapján.

³⁰⁸ 1993. évi LXXVII. törvény a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól, 5. § (2) bek.

³⁰⁹ A kirendelt szakértő ezzel kapcsolatban azt is előadta a tárgyaláson, hogy a 2001-es hivatalos statisztikákban nagyjából 200 000-en vallották magukat cigánynak, ehhez képest a mértékadónak tartott hivatalos becslések 600 000-es, az Országos Cigány Kisebbségi Önkormányzat pedig 800 000-es létszámról beszél.

beazonosíthatók.³¹⁰ A felperes ezzel szemben arra hivatkozott, hogy a közérdekű igényérvényesítés az egyének perben állása nélkül ad jogot a társadalmi szervezeteknek a perlésre, és a per tárgya a perindításkor pontosan meg nem határozható számú tagból álló, de az egyenlő bánásmód követelményének megsértése miatt azonos vagy hasonló jogsérelmet elszenvedő csoport, valamint a jogellenes rendelkezés megszüntetése híján a jövőben potenciálisan e csoporthoz tartozók kollektív jogvédelme, lehetőség szerint az ehhez illeszkedő szankciókkal. E szankciók eltérhetnek az egyéni ügyekben alkalmazottaktól, mint ahogy a jelen perben is egy az egyéni jogérvényesítésben megszokottól eltérő szankció – a deszegregációs terv – tűnik hatékonynak. A közérdekű igényérvényesítés célja ugyanis az, hogy egy egész közösséget érintő jogellenes oktatási gyakorlat ellen akár több száz, a jogsérelemben osztozó ember kollektív jogvédelmét lássa el, és hogy a jogsérelemre hatékony szankciókat keressen.

Tóth Endre Tamás, az eljáró bíró mérőföldkőnek tekinthető (6.P. 20.341/2006/50 számú, első fokú, nem jogerős) ítéletében a felperesnek adott igazat. Az ügyben megállapította a jogellenes elkülönítés és a hátrányos megkülönböztetés tényét. Az etnikai hovatartozás meghatározására alkalmazott módszertan kérdésében a következőképpen foglalt állást: „... az eljáró szakértő vonatkozó és releváns adatközlését a bíróság az adott körben a bizonyítás legegyszerűbb formájaként értékelte, az előterjesztett szakvéleményt pedig ítélezése alapjául elfogadta, melyre tekintettel más – a több mint 1700 érintett személy törvényes képviselőjének egyéb iránt jogszabály által tilalmazott nyilatkoztatásán alapuló – módszertanon alapuló szakvélemény beszerzését szükségtelennak ítélte”.³¹¹ A keresetiséget érintő előkérdés kapcsán³¹² pedig a következő álláspontra jutott: „A sérelemmel érintett személyek [az alperesi iskolákba járó] roma etnikumú csoport [hoz tartozó tagjai]. Tekintve, hogy ez utóbbi csoport tagjainak száma és személye a csoport nagysága és az ügy jellege folytán előre pontosan meg nem határozható, tekintve továbbá, hogy az adott csoport tagjainak száma és személye folyamatosan változik, a felperesi kereset alapjául

³¹⁰ Hasonló érveket láthatunk az ugyancsak az Esélyt a Hátrányos Gyermekeknek Alapítvány által jogellenes elkülönítés tárgyában a Nyíregyháza Megyei Jogú Város Önkormányzata ellen a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Bíróság előtt 2.P. 22020/2006. számon indított (és a kézirat befejezésekor még első fokon sem lezárt) perben is. Az alperes ellenkérelmében itt is arra hivatkozik, hogy a felperes társadalmi szervezet azért nem járhat el az ügyben, mert nem áll fenn a törvény azon feltétele, amely szerint „a jogsértés személyek pontosan meg nem határozható nagyobb csoportját érinti”, ugyanis a perben érintett iskolába járó gyerekek és törvényes képviselőikre jogosult szülei neve és elérhetőségük teljes körűen ismert, és – szól az alperesi álláspont – a felpereseknek lehetőségük lett volna a szülőkkel történő kapcsolatfelvétellel. Álláspontjukat 110, az iskola fenntartását támogató szülő aláírását tartalmazó nyilatkozattal támasztották alá. Így az alperes arra hivatkozott, hogy „a perben [...] a legfontosabb kritérium (sic!) a közérdekű igényérvényesítés törvényi feltétele hiányzik, azaz a kereseti követelés az egyértelműen meghatározható érintettek törvényes érdekei – a szabad iskolaválasztás joga [...] ellen irányul”. Farkas Lilla, az ügyben felperesi képviselőként eljáró ügyvéd személyes közlése, valamint a periratok alapján.

³¹¹ Lásd az ítélet 11. oldalát.

³¹² A felperesi legitimáció kérdéséről lásd még az EBH 2005/1227. és a BH 2006/14. számú döntéseket.

*hivatkozott jogsértés a személyek pontosan meg nem határozható és nagyobb csoportját érinti. [...] A fentiekre tekintettel a bíróság megállapította, hogy a felperes [...] speciális keresetindítási joga fennállt és fennáll. Az adott speciális keresetindítási jog (éppen a jogsértéssel érintett személyek pontosan meg nem határozható és nagyobb csoportjára tekintettel) független a jogsértéssel érintett csoport egyes tagjainak, vagy akár többségének szándékától, akaratától. Erre tekintettel a keresetindítás szempontjából irreleváns a jogsértéssel jelenleg érintett tanulók többségének a felperest a perbeli keresetétől történő elállásra felhívó írásbeli nyilatkozata, úgyszintén a helyi Cigány Kisebbségi Önkormányzat [a] per tartama alatt hozott azonos tartalmú határozata.*³¹³

4.3. Az etnikai profilalkotás elleni fellépés

Amint majd látjuk, az etnikai alapú profilalkotásnak – a rendőrség diszkriminatív igazoltatási gyakorlatának – a méréséhez is arra lesz szükség, hogy legyenek adataink az eljárás alá vont személyek (az eljáró rendőrök által vélelmezett) etnikai hovatartozásáról.³¹⁴ A másik szükséges tényező, hogy a jogalkotó a lehető legkörültekintőbben szabályozza az intézkedés alapjául szolgáló okokat. Ha például egy elkövető üldözéséről, körözéséről van szó, nem biztos, hogy célravezető például az adatvédelmi biztos³¹⁵ korábbi gyakorlatában többször kifejtett abbéli álláspontja, hogy az állampolgárok etnikai adatainak nyilvánosságra hozatala minden esetben tilos. Ha a sértett vagy a tanú személyleírásában erre kitér, akkor az nyilván a nyomozóhatóságoknak is fontos, és – ami még fontosabb – a nyomozati eljárások közben következményekkel járó információ lesz, még akkor is, ha egy politikailag korrektnek vélelmezett metanyelven megfogalmazott – például „kreol” vagy „barna bőrű” – jelző szerepel a nyilvánosságnak készülő közleményben.³¹⁶

³¹³ Lásd az ítélet 8. oldalát.

³¹⁴ 1994. évi XXXIV. törvény a Rendőrségről 90. § (3) értelmében: „A faji eredetre, vallási meggyőződésre, szexuális magatartásra és politikai véleményre utaló különleges adat csak akkor kezelhető, ha az bűnüldözési tevékenység során felmerülő bűncselekmény tényállási eleméhez tartozik, vagy ahhoz az érintett írásban hozzájárult.”

³¹⁵ Részletek az adatvédelmi biztos beszámolóiból: „a jegyzőkönyvet vezető rendőrnek nincs mérlegelési joga arra nézve, hogy a vallomást tevő személy a cigány kisebbséghez tartozik-e, vagy sem” (Baranya Megyei Rendőr-főkapitányság, 362/H/1996); „[...] nincs olyan törvényi rendelkezés, melynek alapján az állampolgárok nemzeti és etnikai hovatartozására utaló adatokat nyilvánosságra lehetne hozni. Tájékoztatunk a panaszost arról, hogy a bűnügyi és igazságügyi tájékoztatás szabályairól szóló 10/1986. (IX. 1.) IM–BM együttes rendelet több pontját alkotmányellenesnek ítéltük, ezért kezdeményezzük annak felülvizsgálatát” (Baranya Megyei Rendőr-főkapitányság, 319/A/1996). Megjegyzendő, hogy ugyanezen jogszabály alkotmányellenességének megállapítása végett 2008 áprilisában a Társaság a Szabadságjogokért is az Alkotmánybírósághoz fordult.

³¹⁶ Érdekes a rendőrség a körözési (vagy egyéb) személyleírásoknál a 100/66-15/96 P. számú, Pintér Sándor által 1996-ban kiadott ORFK-utasítás története (Országos Rendőr-főkapitányság 100/66-15/96 P. A rendőrség a körözési (vagy egyéb) személyleírásoknál nem szerepeltethet népcsoportra, nemzeti, etnikai hovatartozásra vonat-

Mellesleg a rendőrségi adatnyilvántartásban használt informatikai rendszer – az ún. Robotzsaru – egyaránt teret enged a sértett vagy a tanúk által közölt, adott esetben a nyomozhatóság által regisztrált tények, információk rögzítésének. Nem igaz tehát – és nem is kell, hogy az legyen –, hogy etnikai adat eleve nem lehet a rendszerben, hiszen ha például a sértett vagy a tanú ragaszkodik annak jegyzőkönyvbe mondasához, hogy a gyanúsított „arab”, vagy a rendőr úgy gondolja, hogy a sértett „roma”, ez értelemszerűen a nyomozati anyagok része lesz.

Fontos megemlíteni, hogy bár adatkezelési kérdést nem vet fel, jogpolitikai dilemmát azonban okoz e kérdéssel összefüggésben a terhelt vélelmezett vagy a nyomozati anyagokban megjelenő önbevalláson alapuló, kinyilatkoztatott hovatartozására vonatkozó adatok kezelése. Kérdéses lehet, hogy mitévők legyünk a feltételezett elkövető etnikai hovatartozására vonatkozó adattal, ha az a sértett vagy a szemtanú feljelentésében, illetve vallomásában „spontán” megjelenik. Az etnikai csoportok kriminalitására vonatkozó aggregált adatok tendenciózus felhasználása alkalmas az

közös adatot). A jogforrás alapján (az ismeretlen holttest azonosítása céljából kiadott körözés kivételével) nem szerepeltethet népcsoportra, nemzeti, etnikai hovatartozásra vonatkozó adatot. Az utasítás kifejezetten normasértőként határozza meg a „*cigány elkövető*” kitélt, és zárójelben azt is megjegyzi, hogy „*az ilyen megjelölés az esetek többségében a testi jellemzők egyértelmű azonosítására egyébként sem alkalmas, és így szakmai szempontból is kifogásolható*”. A rendelkezés háttere az úgynevezett „félkarú rabló”-ügy volt: 1996 júliusában a Roma Polgárjogi Alapítvány Válságkezelő és Jogvédő Irodája az adatvédelmi biztostól panaszt tett egy a Népszavában 1996. július 27-én megjelent, „Félkarú rablót keres a rendőrség” című cikkben szereplő kifejezésekkel kapcsolatban. A cikkben kifogásolt kijelentések a következők voltak: „*A rendőrség körözi, valamint társát, akiről annyit tudni, hogy cigány származású, és fél karja van [...]* A másik támadóról a rendőrök jelenleg annyit tudnak, hogy egy félkarú cigány fiatalember...” Jóri András és Zombor Ferenc így ír erről (Nyilván tartanak, Fundamentum, 1998/1–2, 60): „*Az adatvédelmi biztos tájékoztatást kért a Baranya Megyei Rendőr-főkapitányságtól arról, hogy az újságról a rendőrség munkatársai közölték-e a cikkben szereplő gyanúsított cigány származását. Válaszában a bünyügyi osztály vezetője elismerte, hogy a rendőrség közölte a sajtóval a gyanúsított cigány származását, de hozzáfűzte, hogy csak arról nyilatkoztak, amit a szemtanúk jegyzőkönyvbe mondtak. Az elkövetőkről igyekeztek minél részletesebb személyleírást adni, de nem állt szándékukban a cigány kisebbséghez tartozó polgárokat megsérteni (ügyszám 319/A/1996). Az eset nyomán a Roma Sajtóközpont 1997 februárjában sajtótájékoztatót szervezett az adatvédelmi és a kisebbségi jogok országgyűlési biztosainak részvételével. A biztosok [...] kifejtették, hogy jogsértő, ha a rendőrség a körözéseknél vagy egyéb esetekben a személyleírásban népcsoportra, nemzetiségre vagy etnikumra utaló megjelölést használ*” (Jóri András – Zombor Ferenc: Nyilván tartanak, Fundamentum, 1998/1–2). Az adatvédelmi biztos később árnyalta álláspontját: „*Egy rádiós újságról azzal a véleményével kereste meg az adatvédelmi biztost, hogy »hír vagy bünyügyi tudósítás szempontjából igenis lehetnek olyan esetek, amikor a szereplők (nem csak az elkövetők) hovatartozása megértés szempontjából fontos, ezért az általános szabály alól ilyenkor kivételt lehet, sőt kell tenni*». Az adatvédelmi ombudsman ezzel a véleménnyel egyetértett, és emlékeztetett arra: nyilatkozataiban és állásfoglalásaiban nem állította, hogy az etnikai eredet megjelölése, vagy az arra való utalás általában és kivétel nélkül kerülendő volna. Bár egyetlen állami szerv sem tarthatja nyilván jogszerűen az érintett beleegyezése vagy törvényi rendelkezés hiányában az etnikai hovatartozással kapcsolatos adatokat, előfordulhatnak olyan esetek, amikor mégis indokolt az etnikai hovatartozásra utaló adatok kezelése, nyilvánosságra hozatala. Ha a sajtó beszámol például arról, hogy »hároméves, eltűnt cigány kislányt keres a rendőrség», ebben az esetben az elveszett kisgyerek szüleinek hozzájárulásával az etnikai megjelölés nem jogsértő, és arra is alkalmatlan, hogy az előítéletes gondolkodást erősítse (ügyszám 214/K/1996).” (Uo.).

előítéletek és az etnikai feszültségek növelésére (pl. a „cigánybűnözés” léte melletti érvelésre), ugyanakkor a büntető igazságszolgáltatási rendszerben tetten érhető diszkrimináció méréséhez és visszaszorításához fontos lenne a terheltekre is kiterjedő etnikai adatfelvétel.

4.4. A jogfejlesztés irányai

Az etnikai adatok kezeléséről az adatvédelmi és a kisebbségi ombudsman 2009-ben közös jelentést készített, amelyben lényegében amellet foglaltak állást, hogy az etnikai adatgyűjtés bevezetése több megfontolásból is indokolt, ezek között pedig kiemelt szerepe van a diszkrimináció elleni küzdelemmel kapcsolatos érveknek.³¹⁷ A rasszizmus Murphy-törvénye felülírásának felelősségét azonban nem háríthatjuk a bíróságokra (amelyek a hatalommegosztás rendszerében betöltött szerepből, legalábbis annak hazánkban bevett felfogásából adódóan konzervatívak), vagy pusztán az ombudsman(ok)ra³¹⁸ és a rendőri vezetőkre (akik saját szervezetük működésének kritikai elemzésében intézményes formában nem érdekeltek): jogalkotói lépésre is szükség van; még akkor is, ha a gyűlöletvezérelt bűncselekmények tanulságai alapján megállapítottuk, hogy önmagában az sem elegendő. A jogfejlesztés hiányát, illetve kívánatos irányát egyébként számos nemzetközi dokumentum is hangsúlyozza. 2007 októberében például az Európa Tanács Rasszizmus és Intolerancia Elleni Európai Bizottsága (European Commission against Racism and Intolerance – ECRI) közzreadta Patrick Simon tanulmányát az etnikai statisztikák és az adatvédelem összefüggéseiről.³¹⁹ A jelentés (amelyben Magyarország egyike a négy külön esettanulmányban is vizsgált országnak) hangsúlyozza a jogvédelem céljaihoz nélkülözhetetlen etnikai adatgyűjtés fontosságát³²⁰ – ahogyan erre már az ECRI 1996-os ajánlása is felhívta a figyelmet.³²¹ A dokumentum kiemeli, hogy az esélyegyenlőségi irányelvek alkalmazásáról szóló beszámolójában az Európai Bizottság³²² aláhúzta, hogy az

³¹⁷ Kállai Ernő – Jóri András: *dr. Kállai Ernő a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa és dr. Jóri András adatvédelmi biztos jelentése az etnikai adatok kezeléséről szóló vizsgálat megállapításairól*, Budapest: OBH, 2009.

³¹⁸ A 2013. január 1-én hatályba lépett alaptörvény megszüntette a független adatvédelmi és kisebbségi biztos intézményét.

³¹⁹ Simon, Patrick: „Ethnic” statistics and data protection in the Council of Europe Countries (Study Report), ECRI, 2007.

³²⁰ Uo. 3, 7.

³²¹ ECRI General Policy Recommendation N° 1 on combating racism, xenophobia, antisemitism and intolerance (European Commission against Racism and Intolerance, doc.no. CRI(96)43rev), Strasbourg: COE, 4 October 1996.

³²² Európai Közösségek Bizottsága: A Bizottság Jelentése a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek a személyek közötti, faji vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról szóló, 2000. június 29-i 2000/43/EK tanácsi irányelv alkalmazásáról. Brüsszel, 30.10.2006. COM(2006) 643 végleges.

egyenlő bánásmód érvényre juttatásában megkerülhetetlen egyébek között a megbízható etnikai adatokat tartalmazó statisztikák használata és összeállítás. Az EU adatvédelmi irányelvvel³²³ pedig nem ellentétes az olyan (akár érzékeny adatot érintő) adatgyűjtés és -kezelés, amely például az antidiszkriminációs jogszabályok előírásainak felel meg. Tekintettel pedig arra, hogy a Faji és a Foglalkoztatási Irányelv révén a közvetett hátrányos megkülönböztetés³²⁴ (azaz egy látszólag semleges intézkedés, amely a védett tulajdonsággal rendelkező csoportot aránytalanul hátrányosan érinti) részévé vált a közösségi jognak, az erre vonatkozó adatkezelés logikai szükségsszerűséggé vált.³²⁵ Ebből az következik, hogy például az egyenlő bánásmód elvének érvényesülése indokolhatja az adatvédelmi előírások korlátozását. Meg kell azt

³²³ A személyes adatok feldolgozása vonatkozásában az egyének védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról szóló, 1995. október 24-i 1995/46/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv, 8. cikk: „Különleges adatok feldolgozása (1) A tagállamok megtilthatják az olyan személyes adatok feldolgozását, amelyek a faji vagy etnikai hovatartozásra, a politikai véleményre, a vallási vagy világnézeti meggyőződésre, a szakszervezeti tagságra, az egészségi állapotra vagy a szexuális életre vonatkoznak. (2) Az (1) bekezdést nem alkalmazható abban az esetben, ha: a) az érintett kifejezett hozzájárulását adta az említett adatok feldolgozásához, kivéve, ha a tagállam joga úgy rendelkezik, hogy az (1) bekezdésben említett tilalom alól nem engedhető kivétel az érintett hozzájárulásával sem, vagy b) az adatfeldolgozás az adatkezelő kötelezettségei és meghatározott jogai gyakorlása érdekében szükséges a foglalkoztatási jogszabályok területén, amennyiben a megfelelő biztosítékokról rendelkező nemzeti jogszabályok ezt lehetővé teszik, vagy c) az adatfeldolgozás az érintett vagy más személy létfontosságú érdekeinek védelméhez szükséges abban az esetben, ha az érintett fizikailag vagy jogilag képtelen a hozzájárulását adni, vagy d) az adatfeldolgozás valamely alapítvány, egyesület vagy bármely más nonprofit szervezet megfelelő biztosítékok mellett végzett törvényes tevékenysége keretében történik, politikai, világnézeti, vallási vagy szakszervezeti céllal, azzal a feltétellel, hogy a feldolgozás kizárólag az ilyen szerv tagjaira, vagy olyan személyekre vonatkozik, akik azzal rendszeres kapcsolatban állnak a szerv céljainak megfelelően, és az adatok nem adhatók ki harmadik fél részére az érintettek hozzájárulása nélkül, vagy e) az adatfeldolgozás olyan adatokra vonatkozik, amelyeket az érintett egyértelműen nyilvánosságra hozott, vagy amelyek jogi követelések megállapításához, gyakorlásához vagy védelméhez szükségesek. (3) Az (1) bekezdés nem alkalmazható, ha az adatok feldolgozása megelőző egészségügyi, orvosi diagnosztikai célból, gondozás vagy feldolgozás alkalmazása vagy egészségügyi szolgáltatások igazgatása céljából szükséges, és ha az adatokat a nemzeti jog vagy az illetékes nemzeti testületek által meghatározott szakmai titoktartási kötelezettség alá eső egészségügyi szakember vagy azzal egyenértékű titoktartási kötelezettség alá eső más személy dolgozza fel. (4) Megfelelő garanciák nyújtása mellett a tagállamok, alapvető közérdekből, nemzeti jogszabályaikban vagy a felügyelő hatóság határozatában további mentességeket állapíthatnak meg a (2) bekezdésben foglaltakon kívül. (5) A bűncselekményekre, büntetőítéletekre vagy biztonsági intézkedésekre vonatkozó adatok feldolgozása kizárólag a hatóság ellenőrzése mellett történhet, vagy ha a nemzeti jog megfelelő külön biztosítékot nyújt, az olyan eltérésekre is figyelemmel, amelyet a tagállamok a megfelelő külön biztosítékot nyújtó nemzeti rendelkezések alapján engedélyezhetnek. Mindazonáltal a büntetőítéletekről teljes körű nyilvántartást csak a hatóság ellenőrzésével lehet vezetni. A tagállamok rendelkezhetnek arról, hogy a közigazgatási szankciókkal vagy polgári ügyekben hozott határozatokkal kapcsolatos adatokat szintén csak a hatóság ellenőrzésével lehessen feldolgozni.”

³²⁴ Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény szóhasználatában: „9. § Közvetett hátrányos megkülönböztetésnek minősül az a közvetlen hátrányos megkülönböztetésnek nem minősülő, látszólag az egyenlő bánásmód követelményének megfelelő rendelkezés, amely a 8. §-ban meghatározott tulajdonságokkal rendelkező egyes személyeket vagy csoportokat más, összehasonlítható helyzetben lévő személyhez vagy csoporthoz képest lényegesen nagyobb arányban hátrányosabb helyzetbe hoz.”

³²⁵ Simon, Patrick: „Ethnic” statistics and data protection in the Council of Europe Countries (Study Report), ECRI, 2007, 68–69.

is jegyezni, hogy a Faji és a Foglalkoztatási Irányelv preambulumai is a diszkrimináció elleni fellépés megengedett eszközeként nevesítik a statisztikai adatgyűjtést.³²⁶ (Tegyük hozzá: a bíróságok címzettje nem kizárólag Magyarország; a faji-etnikai adatok kezelését természetes napi gyakorlatként megélő angolszász országokon kívül számos ország jogalkotói és jogalkalmazói számára jelentenek nehézséget az adatvédelem és a kisebbségek számára biztosítandó jogvédelem összeegyeztetésének dilemmái. A francia alkotmánybíróság például 2007. november 15-én hatályon kívül helyezett egy, a kutatás céljából a bevándorlók etnikai adatainak rögzítését megengedő törvénytervezetet.³²⁷)

Nem lehet eléggé hangsúlyozni, hogy az, hogy a magyar hatóságok (egyre jobban) fesszengnek az etnicitásra tett utalásoktól, még nem jelenti az etnikai alapú diszkrimináció csökkenését. A „roma” vagy „cigány” szavak (utóbbit egyébként a 2012-ig hatályos kisebbségi törvény is használta) tabuvá válása megnehezíti az etnikai motiváltságú bűncselekmények illetéknénti (rendőri, ügyészi) minősítését is. A faji, etnikai adatok demonizálása abban is jelentkezik, hogy a bűnüldöző szervek hivatalos statisztikáiban (és nyilvántartásaiban) még a „közösség”, vagy a „nemzeti, etnikai, faji vagy vallási csoport” tagja elleni erőszak tényállásával összefüggésben sincs nyoma a sértett konkrét (an vélelmezett) etnikai hovatartozásának, pedig ezekben az esetekben az a bűncselekmény fogalmi eleme. A jogalkalmazás attitűdjét szemléletli az, az 1994-es legfelsőbb bírósági döntés, amely egy kimondottan a feketék bántalmazására összegyűlő bőrfejű-csoport ügyében azt az álláspontot képviselte, hogy csak egy szervezett pogrom merítené ki a faji csoport tagja elleni büntetett tényállását, és a bíróság megelégedett az enyhébb, aljas indokból elkövetett testi sértés megállapításával.³²⁸

Ahhoz tehát, hogy a közvetett (sőt akár a közvetlen) diszkrimináció a gyakorlati jobban is alkalmazható fogalommal váljon, a gyűlölet-bűncselekmények pedig szankcionálhatók legyen, megbízható (anonimizált) statisztikai adatokra, valamint adott esetekben a sértettek, panaszosok beazonosítását is lehetővé tévő adatokra van szükség.

³²⁶ A személyek közötti, faji- vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról szóló, 2000. június 29-i 2000/43/EK tanácsi irányelv, Preambulum (15): „A tények megítélése, amelyekből következtetni lehet arra, hogy történt-e közvetlen vagy közvetett megkülönböztetés, a tagállami bírói vagy egyéb, hatáskörrel rendelkező szervekre tartozik, a nemzeti jog vagy gyakorlat szabályainak megfelelően. Ezek a szabályok rendelkezhetnek különösen úgy, hogy a közvetett megkülönböztetést bármilyen módon, akár statisztikai bizonyítékok alapján is meg lehessen állapítani.” A Tanács 2000/78/EK irányelve (2000. november 27.) a foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód általános kereteinek létrehozásáról. Preambulum (15): „Azoknak a tényeknek a megítélése, amelyek alapján közvetlen vagy közvetett hátrányos megkülönböztetésre lehet következtetni, a nemzeti joggal vagy gyakorlattal összhangban a nemzeti igazságszolgáltatásra vagy egyéb, illetékes hatóságokra tartozik. Az ilyen tagállami előírások rendelkezhetnek arról, hogy a közvetett megkülönböztetés minden eszközzel, akár statisztikai bizonyítékok alapján is megállapítható.”

³²⁷ Décision no. 2007-557 DC du 15 novembre 2007.

³²⁸ BH, 1994/229. Idézi és elemzi Bencze Máttyás: Díszítőelem, álcázó háló vagy tartóoszlop. A büntetőbírói gyakorlat és az alkotmány, *Fundamentum*, 2007/3. 16–17.

ség – ahogy erre tucatnyi nemzetközi dokumentum, ajánlás felhívja a figyelmet. Az etnikai alapú profilalkotás, a rendőrség diszkriminatív igazoltatási gyakorlatának méréséhez például arra lesz szükség, hogy legyenek adataink az eljárás alá vont személyek (az eljáró rendőrök által vélelmezett) etnikai hovatartozásáról.³²⁹ És persze arra is, hogy a jogalkotó a lehető legkörültekintőbben szabályozza az intézkedés alapjául szolgáló okokat.

Záró gondolatként érdemes áttekinteni, hogy milyen megfontolások szólnak az etnikai adatkezelés mellett és ellene, valamint, hogy melyek az irányadó nemzetközi jogi normák.³³⁰

Az etnikai adatkezeléssel szembeni természetes ellenérv a tragikus történelmi tapasztalat, vagyis az, hogy azok felhasználhatók társadalmi csoportok totális diszkriminációjához. A holokauszt idején például a zsidók és a romák tömeges internálásának hatékony kivitelezését nagyban elősegítették az etnikai adatokat tartalmazó regiszterek. Ugyanakkor, ahogy M. Tóth Balázs rámutat,³³¹ ez önmagában nem perdöntő érv az ilyen adatok kezelésével szemben, hiszen számos más forrás is felhasználható hasonló célra (még ha nem is annyira hatékony eszközként, mint az etnikai bontásban előállított adatbázisok). Például, ha tudjuk, hogy egy társadalmi csoport túlnyomó többsége mélyszegénységben él, akkor a jövedelmi-vagyoni helyzettel kapcsolatos adatbázis használata is veszélyes lehet, hiszen azok segítségével is hatékonyabbá lehetne tenni az érintett társadalmi csoport azonosítását egy olyan politikai rezsimben, amely diszkriminatív intézkedéseket tervez végrehajtani az adott csoporttal szemben. Márpedig az így megcélzott kisebbségek – nem kis részben éppen a diszkrimináció eredményeként – ebbe a társadalmi csoportba tartoznak, legyen szó romákról Magyarországon vagy afrikai bevándorlókról Franciaországban. Ugyanakkor az ilyen tárgyú adatok kezelése a jóléti államban szükségszerű, egyetlen szociális természetű társadalompolitikai cél sem érhető el ilyen adatok nélkül. Az adatokkal való visszaélés lehetősége az információs társadalom korában a beavatkozó állam megjelenésével párhuzamosan rendkívüli mértékben megnőtt. Az adatok – azok egyes körei legalábbis – az identitást is érinthetik, és az önmeghatározás szabadságából következik az is, hogy mindenki jogosult saját maga eldönteni, hogy me-

³²⁹ A rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 90. § (3) értelmében: „A faji eredetre, vallási meggyőződésre, szexuális magatartásra és politikai véleményre utaló különleges adat csak akkor kezelhető, ha az bűnüldözési tevékenység során felmerülő bűncselekmény tényállási eleméhez tartozik, vagy ahhoz az érintett írásban hozzájárult.”

³³⁰ A kérdéstről lásd még Majtényi, Balázs – András László Pap: Should ethnic data be standardized? Different situations of processing ethnic data, in Máté Dániel Szabó (ed.): *Privacy protection and Minority Rights*. Budapest: Eötvös Károly Policy Institute, 2009. 63–88; illetve Majtényi Balázs – Pap András László: Uniformizáltak-e az etnikai adatok? Jogszabályi keretek az etnikai adatok, információk kezelésénél (Majtényi Balázssal közösen), in Majtényi Balázs (szerk.): *Lejtős pálya – Az antidiszkriminációs és esélyegyenlőségi szabályozásról* (Föld-rész Könyvek). Budapest: L'Harmattan, 2009 (második, javított kiadás), 89–110.

³³¹ M. Tóth Balázs: Az etnikai profilalkotás a bűnmegelőzésben és a bűnüldözésben (Ph.D. értekezés), Miskolci Egyetem, Állam-és Jogtudományi Kar, Deák Ferenc Doktori Iskola, 2011, 211.

lyik társadalmi csoportba tartozónak tekinti magát, illetve azt, hogy identitásából mit szeretne nyilvánosan megmutatni, illetve milyen formában.

4.4.1. Etnikai adatgyűjtés az Európai Unióban

Európában az első kötelező erejű nemzetközi jogforrás az Európa Tanács keretében elfogadott, az egyének védelméről a személyes adatok gépi feldolgozása során szóló egyezmény volt,³³² amelynek célja az Emberi Jogok Európai Egyezménye által biztosított védelmi szint növelése volt.³³³ M. Tóth Balázs elemzése szerint³³⁴ erre akkor azért volt szükség, mert a két jogforrás megszületése között eltelt több mint három évtized alatt végbement információs forradalom által életre hívott kihívásokra reagálni kellett.³³⁵ Ma az Európai Unió tagállamaiban az adatvédelmi szttenderdeket az Európai Parlament és a Tanács 95/46/EK irányelve³³⁶ fekteti le. Az irányelv értelmében személyes adat az azonosított vagy azonosítható természetes személyre vonatkozó bármely információ; az azonosítható személy pedig olyan személy, aki közvetlen vagy közvetett módon azonosítható, különösen egy azonosító számra vagy a személy fizikai, fiziológiai, szellemi, gazdasági, kulturális vagy társadalmi identitására vonatkozó egy vagy több tényezőre történő utalás révén. Az anonim adatgyűjtés, illetve az anonimizált adatok tárolása tehát nem minősül személyesadat-kezelésnek. Ugyanez a definíció köszön vissza az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) gyakorlatában is. Az Emberi Jogok Európai Egyezményének 8. cikke védi a magánszférát,³³⁷ amely a Bíróság értelmezése szerint kiterjed a személyes adatok jogellenes kezelésével szembeni védelemre is, függetlenül attól, hogy az adat a hagyományos értelemben

³³² Az egyének védelméről a személyes adatok gépi feldolgozása során, Strasbourgban, 1981. január 28. napján kelt Egyezmény; Magyarországon az 1998. évi VI. törvény hirdette ki (továbbiakban: ET Egyezmény).

³³³ Lásd Schutter, Oliver de – Ringelheim, Julie: *Ethnic Monitoring – The Processing of Racial and Ethnic Data in Anti-Discrimination Policies: Reconciling the Promotion of Equality with Privacy Rights*, Bruylant, 2010, 57–58.

³³⁴ M. Tóth Balázs: Az etnikai profilalkotás a bűnmegelőzésben és a bűnüldözésben (Ph.D. értekezés), Miskolci Egyetem, Állam-és Jogtudományi Kar, Deák Ferenc Doktori Iskola, 2011, 212–221; továbbá M. Tóth Balázs: Percepcióalapú etnikai adatok és az önrendelkezési jog, *Föld-rész* 2, 2009, 3–4, 147–157; valamint Pap, András László: *Ethnicity- and race-based profiling in counter-terrorism, law enforcement and border control (study)*, November 2008. Directorate-General Internal Policies, Policy Department C, Citizens Rights and Constitutional Affairs, European Parliament, Brussels, 2008, PE 408.326.

³³⁵ Létezik ezzel ellentétes álláspont is. Majtényi László szerint az Európa Tanács Egyezményére azért volt elsődlegesen szükség, mert az Emberi Jogok Európai Egyezménye nem is tartalmaz explicit adatvédelmi szabályokat, mivel utóbbi kizárólag a magánszféra védelmét biztosítja, azaz nem fedi az adatvédelmi problematikát (Majtényi László személyes megjegyzése).

³³⁶ A személyes adatok feldolgozása vonatkozásában az egyének védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról szóló, 1995. október 24-i 1995/46/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv. *Hivatalos Lap*, L 281., 1995. 11. 23. (továbbiakban: Adatvédelmi Irányelv).

³³⁷ „Mindenkinek joga van arra, hogy magán- és családi életét, lakását és levelezését tiszteltetben tartsák.”

vett intimszférával kapcsolatos vagy sem.³³⁸ Az értelmezést a Bíróság azzal is indokolta, hogy ez áll összhangban ET-egyezmény definíciójával, amelynek 2. cikke értelmében személyes adat „bármely információ, amely egy azonosított vagy azonosítható egyénre vonatkozik”. Az EJEB azt is megállapította, hogy egy adott egyén etnikai hovatartozásával kapcsolatos információ is a 8. cikk által védelt magánszféra része, és önmagában az adat tárolása is a magánélethez való jog korlátozásának minősül; a korlátozás ténye szempontjából irreleváns az is, hogy az adatot felhasználják-e a tárolást követően bármilyen célra.³³⁹

Fontos hangsúlyozni, hogy sem az uniós jogban, sem az Egyezményben nem találunk az érzékeny adatok kezelésére vonatkozó abszolút tilalmat. Az említett célokra – adatokkal való visszaélés megelőzése és az autonómia tiszteletben tartása – tekintettel fogalmazták meg az alapvető elvárásokat az uniós tagállamok adatvédelmi szabályaival szemben, ezeket tartalmazza az Adatvédelmi Irányelv. Ennek alapján adatkezelésre csak törvényesen kerülhet sor, egyértelműen meghatározott cél érdekében, a törvényes cél szempontjából szükséges terjedelemben és ideig.³⁴⁰ Az adatkezelés jogszerűségének előfeltétele, hogy az érintett ahhoz egyértelmű hozzájárulását adja, vagy arra más személy jogának érvényesítéséhez legyen szükség, vagy hogy a közérdek indokolja az adatkezelést.³⁴¹ Az Adatvédelmi Irányelv III. szakasza foglalkozik a különleges adatokkal, ezek között szerepel az etnikai hovatartozásra vonatkozó adat is. Az ilyen különleges adatok kezelésével kapcsolatosan az irányelv 8. cikke többek között a következőket fekteti le: „(1) A tagállamok megtilthatják az olyan személyes adatok feldolgozását, amelyek a faji vagy etnikai hovatartozásra, [...] vonatkoznak. (2) Az (1) bekezdés nem alkalmazható abban az esetben, ha: a) az érintett kifejezett hozzájárulását adta az említett adatok feldolgozásához, kivéve, ha a tagállam joga úgy rendelkezik, hogy az (1) bekezdésben említett tilalom alól nem engedhető kivétel az érintett hozzájárulásával sem, vagy b) az adatfeldolgozás az adatkezelő kötelezettségei és meghatározott jogai gyakorlása érdekében szükséges a foglalkoztatási jogszabályok területén, amennyiben a megfelelő biztosítékokról rendelkező nemzeti jogszabályok ezt lehetővé teszik, vagy e) az

³³⁸ *Rotaru v. Romania* (28341/95, Judgment of 4 May, 2000), 43. pont.

³³⁹ *S and Marper v. United Kingdom*, (30562/04, 1581, Judgment of 4 December 2008), 66–67. pont

³⁴⁰ Adatvédelmi irányelv 6. cikk (1) bekezdése, ET Egyezmény 5. cikk.

³⁴¹ A fentiek szerint lehet összefoglalni az adatvédelmi irányelv 7. cikkében foglaltakat: „A tagállamok rendelkeznek arról, hogy a személyes adatok csak abban az esetben dolgozhatók fel, ha: a) az érintett ahhoz egyértelmű hozzájárulását adta; vagy b) az adatfeldolgozás olyan szerződés teljesítéséhez szükséges, amelyben az érintett az egyik fél, vagy az a szerződés megkötését megelőzően az érintett kérésére történő lépések megtételéhez szükséges; vagy c) az adatfeldolgozás az adatkezelőre vonatkozó jogi kötelezettségnek teljesítéséhez szükséges; vagy d) feldolgozásuk az érintett létfontosságú érdekei védelméhez szükséges; vagy e) az adatfeldolgozás közérdekből elvégzendő feladat végrehajtásához vagy az adatkezelőre, illetve az adatokról tudomást szerző harmadik félre ruházott hivatali hatáskör gyakorlásához szükséges; vagy f) az adatfeldolgozás az adatkezelő, vagy az adatokat megkapó harmadik fél, vagy felek jogszerű érdekének érvényesítéséhez szükséges, kivéve, ha ezeknél az érdekeknél magasabb rendűek az érintettnek az 1. cikk (1) bekezdése értelmében védelmet élvező érdekei az alapvető jogok és szabadságok tekintetében.”

adatfeldolgozás olyan adatokra vonatkozik, amelyeket az érintett egyértelműen nyilvánosságra hozott, vagy amelyek jogi követelések megállapításához, gyakorlásához vagy védelméhez szükségesek." További általánosan alkalmazott adatvédelmi előírás, hogy az adatkezelés fő szabály szerint csak az érintett tájékoztatása mellett jogszerű,³⁴² és lehetővé kell tenni, hogy a szabálytalanul kezelt adatokat kérelemre helyesbítsék vagy töröljék,³⁴³ valamint biztosítani kell a jogellenes adatkezeléssel szembeni tiltakozási és jogorvoslati jogot is.³⁴⁴

Az Irányelv 8. cikkében felsorolt kivételekből az következik, hogy az etnikai adatgyűjtésnek létezik legitim célja, hiszen az etnikai profilalkotás elleni küzdelem során kezelt adatok olyanok, amelyek jogi követelések megállapításához szükségesek (hogy történt-e közvetett diszkrimináció; vagy hogy milyen általában egy intézmény gyakorlata etnikai aspektusban, ez ugyanis bizonyítéka lehet a jogellenes gyakorlatnak egyedi jogsértés vizsgálata során is: láttunk erre szép számmal példát az amerikai és az európai esetekben). Így kijelenthető, hogy az etnikai adatgyűjtésre az etnikai profilalkotás elleni küzdelem céljából a tagállamoknak lehetősége van. Erre hívja fel a figyelmet az Nyílt Társadalom Intézet (Open Society Institute – OSI) egyik tanulmánya is,³⁴⁵ amely a Roma Integráció Évtizede 2005–2015³⁴⁶ elnevezésű kezdeményezésben részt vevő tizenkét tagállam szabályozását vizsgálta meg, és arra a következtetésre jutott, hogy a tagállamok jelentős részében egyáltalán nincs adatgyűjtés, kielégítő mennyiségű információ pedig lényegében egyetlen állam hivatalos adatbázisából sem nyerhető. Ez abszurd helyzetet eredményez: az érintett államokban a romák számára vonatkozó hivatalos és nem hivatalos források között 45–99%-os eltérések mutatkoznak.³⁴⁷

Fontos szem előtt tartani, hogy az Európai Unió ugyanakkor két irányelvet is elfogadott a diszkrimináció elleni küzdelemben. Az egyik a személyek közötti, faji vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról szóló 2000/43/EK irányelv (Faji Irányelv), a másik pedig a foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód általános kereteinek létrehozásáról szóló 2000/78/EK irányelv (Foglalkoztatási Irányelv). Mindkét jogforrás a hátrányos megkülönböztetés, illetve annak egyes alakzatai (közvetlen és közvetett hátrányos megkülönböztetés, szegregáció, zaklatás, megtorlás) elleni jogi fellépés

³⁴² Adatvédelmi irányelv 10. cikk.

³⁴³ Adatvédelmi irányelv 12. cikk, valamint az ET Egyezmény 8. cikk c) pontja.

³⁴⁴ Adatvédelmi irányelv 14. és 22. cikkei, valamint az ET egyezmény 8. cikk d) pont.

³⁴⁵ OSI: *No Data–No Progress. Data Collection in Countries Participating in the Decade of Roma Inclusion 2005–2015*, New York: Open Society Foundation, 2010.

³⁴⁶ A Roma Integráció Évtizede 2005–2015 (Decade of Roma Inclusion 2005–2015) egy monumentális kísérlet egy tucat európai állam részvételével a romák társadalmi befogadásának érdekében.

³⁴⁷ Lásd OSI: *No Data–No Progress. Data Collection in Countries Participating in the Decade of Roma Inclusion 2005–2015*, New York: Open Society Foundation, 2010, 29.

kereteit fekteti le, koncentrálna a védett tulajdonságok egy körére (faj), illetve a diszkrimináció egyik meglegályára (foglalkoztatás). A hátrányos megkülönböztetés elleni fellépéshez – akár állami szinten, akár az egyéni jogvédelem során – számos célból lehet szükség az etnikai adatok gyűjtésére. Ezek az okok a következő öt pontban foglalhatóak össze:³⁴⁸

1. mindkét irányelv preambuluma lehetővé teszi, hogy – különösen a közvetett diszkrimináció bizonyítása érdekében – a nemzeti esélyegyenlőségi hatóságok statisztikai bizonyítékot is elfogadjanak (ezért, ha egy állam azt szeretné, hogy ez a lehetőség valóban hatékony fegyver legyen a hátrányos megkülönböztetéssel szembeni küzdelemben, intézményesítenie szükséges az etnikai adatgyűjtést);

2. általános policy-tervezés és a végrehajtás ellenőrzése:³⁴⁹ a hátrányos megkülönböztetéssel szembeni szakpolitikák makroszintű tervezése feltételezi azt, hogy az adott kormány valós képpel rendelkezzen a diszkrimináció formáiról és elterjedtségének mértékéről;

3. tudományos kutatás és helyzetértékelés a diszkrimináció tárgyában;

4. célzott monitoring egy konkrét intézmény esélyegyenlőségi helyzetének fejlesztése érdekében (esélyegyenlőségi tervek megalkotása, esélyegyenlőségi intézkedések bevezetése érdekében: pl. az alulreprezentált csoportokhoz tartozó munkavállalók toborzása; esélyegyenlőségi képzések szervezése a munkatársak számára, egyéb olyan intézkedések, amelyek nem minősülnek megerősítő intézkedésnek);

5. megerősítő intézkedések bevezetése a hátrányos helyzetű társadalmi csoportok tagjai esélyegyenlőségének előmozdítása érdekében, amit a Faji Irányelv 5. cikke és a Foglalkoztatási Irányelv 7. cikke tesz lehetővé a tagállamok számára.

Ahogy M. Tóth Balázs rámutat,³⁵⁰ a felsorolt öt cél eltérő tartalmú adatok gyűjtését feltételezi. Az 1–4. pontokban foglaltak eléréséhez nem szükséges konkrét személyekkel kapcsolatba hozható adatok kezelése, aggregált statisztikai adatok is elegendőek.

³⁴⁸ Lásd erről részletesebben De Schutter, Oliver – Ringelheim, Julie: *Ethnic Monitoring – The Processing of Racial and Ethnic Data in Anti-Discrimination Policies: Reconciling the Promotion of Equality with Privacy Right*, Bruylant, 2010, 1. fejezet.

³⁴⁹ Az Európai Bizottság Zöld Könyve külön felhívja a figyelmet az adatok hiányára az EU diszkrimináció elleni szabályainak értékelése során. Lásd European Commission: *Equality and non-discrimination in an enlarged European Union*, 2004.

³⁵⁰ M. Tóth Balázs: Az etnikai profilalkotás a bűnmegelőzésben és a bűnüldözésben (Ph.D. értekezés), Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Deák Ferenc Doktori Iskola, 2011, 208–210. Lásd még M. Tóth Balázs: Percepcióalapú etnikai adatok és az önrendelkezési jog. *Föld-rész* 2, 2009, 3–4, 147–157; továbbá Majtényi Balázs – Pap András László: Uniformalítottak-e az etnikai adatok? Jogszabályi keretek az etnikai adatok, információk kezelésénél (Majtényi Balázssal közösen), in Majtényi Balázs (szerk.): *Lejtős pálya – Az antidiszkriminációs és esélyegyenlőségi szabályozásról* (Föld-rész Könyvek), Budapest: L'Harmattan, 2009 (második, javított kiadás), 89–110; Pap András László: A jogvédelem nevében a jogsértőt védjük? *Rendészeti Szemle* 56, 2008/5, 39–60; illetve Pap, András László: Human Rights and Ethnic Data Collection in Hungary, *Human Rights Review* 9, March 2008, 109–122.

dőek az érintett személyi kör etnikai összetételéről, hiszen azok alapján kitűzhetőek a makroszintű célokat.³⁵¹

Az adatgyűjtés hiányának egyik okaként a Nyílt Társadalom Intézet jelentése azt jelölte meg, hogy sokan félreértik az uniós szabályokat – a jogvédők szerint szándékosan és rosszhiszeműen: éppen azért, mert ez jó indoknak tűnik a tagállamok számára arra, hogy ne tegyenek semmit a diszkrimináció ellen.³⁵² A jelentés elsődleges célkitűzésének az etnikai adatok kezelésével kapcsolatos tévképzetek felszámolását tűzi ki célul, és a megfogalmazott tizenegy javaslata között első helyen szerepelteti azt, hogy az Európai Bizottság adjon ki iránymutatást az etnikai adatok kezelésével kapcsolatos szabályok értelmezése tárgyában. Az Európai Bizottság korábban egyébként felhívta a figyelmet arra, hogy az Unióban a tagállamok jogosultak az etnikai adatgyűjtés szabályozására megfelelő garanciák mellett.³⁵³ „Az ilyen adatok (etnikai adatok) gyűjtése ellen kifogást emeltek [ti. a tagállamok] azon az alapon, hogy az sértene az EU adatvédelmi irányelvének rendelkezéseit. Ez azonban nem pontosan igaz. Az irányelv általában tiltja a szennitív személyes adatok feldolgozását. Ugyanakkor e szabály alól vannak bizonyos kivételek, köztük az az eset, amikor az érintett kifejezett hozzájárulását adta az említett adatok feldolgozásához; vagy „az adatfeldolgozás az adatkezelő kötelezettségei és meghatározott jogai gyakorlása érdekében szükséges a foglalkoztatási jogszabályok területén.” Emellett „megfelelő garanciák nyújtása mellett a tagállamok, alapvető közérdekből, nemzeti jogszabályaikban vagy a felügyelő hatóság határozatában további mentességeket állapíthatnak meg”; és „ezért a tagállamok dönthetnek az etnikai vonatkozású adatoknak a megkülönböztetés elleni küzdelmet szolgáló statisztika céljára való összegyűjtéséről, az adatvédelmi irányelvben szereplő biztosítékok tiszteletben tartása mellett.” A felsorolásból ugyan kimaradt, de láttuk, hogy a joggyakorlás lehetővé tétele vagy a jogvédelem elősegítése is legitim oka lehet az etnikai adatkezelésnek a vonatkozó irányelv szerint.

De nem csak az Nyílt Társadalom Intézet vagy az Európai Bizottság hívta fel a figyelmet az etnikai adatok kezelésének a szükségességére: Az ENSZ Bizottsága a faji megkülönböztetés eltörléséért (CERD) 30. sz. általános ajánlásában szintén erre hív fel,³⁵⁴ az Európa Tanács Rasszizmus és Intolerancia Elleni Bizottsága (ECRI) az 1. sz.

³⁵¹ Fontos megjegyezni, hogy a szakpolitikák kialakítása során szükségessé váló információk körére tekintettel – összhangban a *gender mainstreaming* elvével, azaz a társadalmi nemi szempontok figyelembe vételével – olyan módon ajánlott gyűjteni és rendszerezni az adatokat, hogy azok elérhetőek legyenek nemi és etnikai bontásban is.

³⁵² OSI: *No Data–No Progress. Data Collection in Countries Participating in the Decade of Roma Inclusion 2005–2015*, New York: Open Society Foundation, 2010, 15.

³⁵³ Európai Közösségek Bizottsága: A Bizottság Jelentése a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek a személyek közötti, faji vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról szóló, 2000. június 29-i 2000/43/EK tanácsi irányelv alkalmazásáról. Brüsszel, 30.10.2006. COM(2006) 643 végleges.

³⁵⁴ CERD General recommendation XXXI on the prevention of racial discrimination in the administration and functioning of the criminal justice system. CERD, A/60/18 (2005), I.5.

ajánlásában³⁵⁵ ugyanígy az etnikai adatgyűjtés szükségességét hangsúlyozza. Hasonló tartalmú javaslatot fogalmaz meg az ENSZ által 2001-ben rendezett, rasszizmus elleni világkonferencián elfogadott javaslat,³⁵⁶ valamint a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO)³⁵⁷ jelentése is. Mindez azt bizonyítja, hogy nemcsak jogi lehetőség van az etnikai hovatartozás szerinti adatgyűjtésre (amely nem feltételezi szükségszerűen a fentiek szerint azt, hogy az adatok konkrét személyhez kapcsolhatók legyenek), hanem ez egyenesen kívánatos is lenne számtalan olyan szervezet szerint, amely céljával a diszkrimináció elleni küzdelmet tűzte ki.

4.4.2. Az önmeghatározás szabadsága és az etnikai adatok: a percipiált etnicitás kérdése

A probléma gyökere abban az értelmezésben található, amely szerint az adat kifejezés tartalmát tágan kell értelmezni: mindaz a tény, információ, ismeret, amely meghatározott természetes személlyel kapcsolatba hozható, ide tartozik: *„A hazai információs jogi szabályozás nem tesz különbséget adat és információ között, e jogterület művelői szinonimaként használják a két fogalmat. Nem csupán a személyeket azonosító adatok személyes adatok, hanem mindaz, amit az azonosító adatok segítségével egy meghatározott személyre vonatkoztathatunk. Az ismeretnek nem kell feltétlenül valóságnak lennie. Szintén személyes adat lehet a hamis ismeret is, az adat tehát, ha megfelel a többi kritériumnak, személyes adat, függetlenül attól, hogy igaz-e vagy sem. A roma identitásra vonatkozó adat ennek megfelelően különleges adatnak minősül akkor is, ha az érintett valójában nem roma, magát nem vallja romának. Adatnak számít végül az egy – vagy jellemzően több – adatból levonható következtetés is. Így személyes (különleges) adatnak tekintendő egy önmagában nem kisebbségi hovatartozásra vonatkozó adat alapján, azt a jogszabályi környezettel vagy egyéb körülményekkel együtt nézve, a kisebbségi identitásra utaló – akár alapos, akár alaptalan – következtetés (például többnyire romák által viselt vezetéknev).”*³⁵⁸

A rasszista indíttatású bűncselekmények elkövetői vagy a hátrányos megkülönböztetés különböző tényállásait megvalósítók viszont nem a sértettek szabad identi-

³⁵⁵ ECRI General Policy Recommendation N° 1 on combating racism, xenophobia, antisemitism and intolerance. European Commission against Racism and Intolerance, doc.no. CRI(96)43rev. Strasbourg: COE, 4 October 1996, 5. (B. “Concerning policies in a number of areas”).

³⁵⁶ U.N. Durban Declaration and Programme of Action, Adopted at the World Conference against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance, Durban, South Africa, from 31 August to 8 September 2001, II. 92.

³⁵⁷ ILO: Equality at Work: Tackling the Challenges – Global Report under the Follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work, International Labour Conference, 96th Session, Geneva, 2007, 42. 11.

³⁵⁸ Majtényi László – Székely Iván – Szabó Máté Dániel: *Roma támogatások és jogosultságok egyéni követségének lehetőségei*, Budapest: Eötvös Károly Intézet, 2006, 10.

tásválasztása, hanem a saját definícióik alapján határozzák meg, hogy ki a kisebbségi. Ahhoz azonban, hogy rasszista indíttatású bűncselekményről beszélhessünk, ki kell alakítani a „faj” ügyészégi vádiratban is operatív fogalmát. Ahhoz, hogy az etnikai hovatartozás valóban védett tulajdonság lehessen, például egy antidiszkriminációs törvényben, ki kell dolgozni az „etnikum” tárgyalótermi definícióját. Ahhoz, hogy a kisebbségek – és nem mások – önkormányzatot hozhassanak létre, meg kell határozni, hogy pontosan kiket érintenek a kisebbségi jogok.

Ráadásul, láthatjuk, a definíciós kényszer kétirányú: egyrészt a csoportot (faj, etnikum, nemzetiség), másrészt a csoport tagjainak körét is meg kell határozni. Ez pedig szinte lehetetlen feladat: különösen, ha jogalkotókra és jogalkalmazókra hárul, és nem filozófusokra, pszichológusokra, szociológusokra. A „faj”, az „etnikum” és a „nemzet” vagy „nemzetiség” szabatos definiálását éppen ezért szinte minden jogalkotó igyekszik visszautasítani. A fogalom-meghatározás nehézségeire legutóbb az Európa Tanács által kiadott, a „nemzet” fogalmának meghatározásáról szóló ajánlás mutatott.³⁵⁹

Másrészt azzal is tisztában kell lenni, hogy számos, a jogban használt fogalmat (például élet, család stb.) jellemez eredendő bizonytalanság; mégis, ha a jogalkotói vagy jogalkalmazói érdek úgy kívánta, sikerült találni a jog szempontjából kielégítő fogalmi meghatározást (lásd például az „élet kezdeté”-t öröklési jogi szempontból; a magyar polgári törvénykönyv „család”-meghatározását; a „környezet” fogalmának meghatározását a környezetvédelmi törvényben stb.). A jogalkotó és a jogalkalmazó tehát (a jogban egyébként általános érvénnyel megjelenő szemantikai és grammatikai letisztultság követelményrendszere mellett is) tud olyan jogtechnikai megoldást találni, amely megvalósítja a jogvédelem igényeit, anélkül, hogy politikailag és jogfilozófiailag kényes – vagy ténylegesen megválaszolhatatlan – fogalmak általános definícióit kellene megalkotni.

A megoldás az lehet, ha a teljes kisebbségi (nemzetiségi) és antidiszkriminációs joganyag adatvédelmi harmonizációja mellett a jogalkotó és a jogalkalmazó (az absztrakt definícióalkotás csapdáit elkerülve) funkcionálisan úgy különíti el a jogvédelem és a (kollektív vagy egyéni, kulturális és participációs) kisebbségi jog-biztosítás fogalmi keretrendszerét, hogy ezt a kisebbségi-nemzetiségi adatkezelés dimenziójában is megjeleníti. Be kell látni ugyanis, hogy létezik a hátrányos megkülönböztetésnek és a jogsértéseknek egy olyan esetköre, ahol a jogsérelem oka egyértelműen biológiai, azaz külső rasszjegyek alapján történik,³⁶⁰ és ebben az esetben nem identitásvál-

³⁵⁹ Council of Europe Parliamentary Assembly: Recommendation 1735 (2006) on the of „nation”.

³⁶⁰ Egy, az Európa Tanács Rasszizmus és Intolerancia Elleni Európai Bizottsága által közreadott tanulmány emellett megemlíti, hogy az „etnikai” hovatartozás az Európa Tanács országaiban egy sor egyéb – adott esetben az antidiszkriminációs jogalkotásban vagy jogalkalmazásban védettnek minősített – tulajdonság formájában jelenhet meg. Ezek például: állampolgárság, születési hely, származási ország, anyanyelv, beszélt nyelv, név, bőrszín, szokások, vallás, öltözködés, étkezési szokások, a szülők etnikai hovatartozása, anyanyelve,

lálásról beszélünk. A külső észlelésen alapuló, fizikai megjelenéssel összefüggő diszkrimináció vagy a rasszista indíttatású bűncselekmények esetében a jog a kirekesztés ellen lép fel, így a szubjektív identitás (tehát, hogy a sértett az adott kisebbséghez, csoporthoz tartozónak vallja-e magát) nem jut szerephez: is ugyanis a külvilág, a környezet által nyújtott kisebbségdefiníció kap szerepet. Az egyszerűség kedvéért nevezhetjük ezt az esetkört „faji diszkriminációnak”.³⁶¹ Ettől elkülönülten kell kezelni a kisebbségi jogokhoz kapcsolódó „nemzeti-etnikai” csoportismérveket, ahol már megjelenik a szubjektív identitás fogalma, és a kérdés alapvetően az lesz (és a valós jogvédelem vagy akkomodáció érdekében kell is, hogy legyen), hogy milyen mértékben köthető a kisebbségi jogok gyakorlása nyilatkozathoz, netán objektív kritériumokhoz.³⁶² Meggyőződésem, hogy a szabályozás ebben a tárgykorban e helyütt is újragondolást igényel – hiszen például a kisebbségi (az új törvény terminológiájában: nemzetiségi) önkormányzati választásokon tapasztalható etnokorrupció (azaz a kisebbségi jogok visszaélésszerű gyakorlása) az intézményrendszer kiüresedését, és ezáltal a jogalkotó által célul tűzött jogvédelem és kisebbségi jog-biztosítás megghiúsulását jelenti.³⁶³ Ahogy Kaltenbach Jenő egy konferencián említette: „*Nem az a kérdés, hogy kell-e gyűjteni etnikai adatot, hanem az, hogy hogyan.*”³⁶⁴

A jogalkotó háromféle módon is lehetővé teheti az „etnikai” adatok megjelenését a jogvédelem rendszerében:

– egyrészt rögzítheti, hogy a vélelmezett nemzeti-etnikai hovatartozásra vonatkozó adat, tehát a külső környezet etnikai klasszifikációja bizonyos esetekben (például

születési helye stb. Lásd Simon, Patrick: „Ethnic” statistics and data protection in the Council of Europe Countries (Study Report). ECRI, 2007, 20.

³⁶¹ Az Európai Emberi Jogi Bíróság Nagykamara a Cseh Köztársaságot iskolai szegregáció miatt elmarasztaló 2007-es döntése – *D. H. and Others v. The Czech Republic* (57325/00, Grand Chamber of 13 November, 2007) – a roma kisebbség kapcsán is faji diszkriminációról beszél.

³⁶² Kádár András Kristóf felvetése szerint kérdés, hogy van-e egyáltalán helye az identitásvállalás szabadsága megkérdőjelezésének. (Ne feledjük: az, hogy bizonyos kisebbségi többletjogok konkrét gyakorlása – például a kisebbségi önkormányzati választójog – egy időben csak egy kisebbség összefüggésében lehetséges, még nem jelenti a jog korlátozását.) Lehet-e például visszaélésszerű identitásvállalás esetén ellenbizonyítást kérni, ha például egy, az egyenlő bánásmód megsértése tárgyában folyó eljárás során a bíróságban ésszerű kételet vetődik fel a felperes illetlen nyilatkozatával szemben? (Ez ugyanis annak ellenére előfordulhat, hogy az antidiszkriminációs törvény hatálya kiterjed a vélt védett tulajdonságok alapján történő hátrányos megkülönböztetésre.) Lásd Kádár András Kristóf: A bizonyítási teher megosztásának kérdései, *Fundamentum*, 2006/4, 119.

³⁶³ A tizenkét évig kisebbségi ombudsmanként dolgozó Kaltenbach Jenő például nem kevesebbet állított, mint hogy a kisebbségi önkormányzati képviselők egyharmada valójában nem tartozik az általa képviselt kisebbséghez. Lásd ERRC: „Law is Key But Attitudes Are Just As Important” Interview with Dr Jenő Kaltenbach. *Roma Rights – Quarterly Journal Of The European Roma Rights Centre*, 2007/3, 84.

³⁶⁴ „Egyenlőséget a roma gyermekeknek a magyar gyermekvédelmi rendszerben!” – az Európai Roma Jogok Központja (ERRC) konferenciája, Budapest, 2007. december 17. (2. munkacsoport: „Adatvédelem és javaslatok”).

ha faji motiváltságú bűncselekmény vagy diszkrimináció áldozatairól van szó) nem minősül érzékeny adatkezelésnek;

- másrészt törvényben kifejezetten rendelkezhet az adatkezelésről;
- harmadrészt pedig – ugyancsak törvényben – bizonyos kisebbségi jogok igénybevételeének feltételeként előírhatja a kötelező hozzájárulást a szenzitív személyes adatok kezeléséhez.

Tekintsünk át néhány példát erre: Az Alkotmánybíróság a 15/1991. (IV. 13.) AB határozatban rámutatott, hogy a személyes adatok védelméhez való alkotmányos alapjog – amint az alapjogok általában – nem korlátozhatatlan. Kivételesen törvény elrendelheti személyes adat kötelező kiszolgáltatását, és előírhatja a felhasználás módját is. Ezekben az esetekben tehát az adatkezeléshez nem szükséges az adatalany beleegyezése. Az ilyen rendelkezést tartalmazó törvény ugyanakkor korlátozza az információs önrendelkezés alapvető jogát, ami pedig csak akkor alkotmányos, ha megfelel az alkotmány (alaptörvény) által az alapjog-korlátozással szemben támasztott alkotmányos követelményeinek. Ez egyrészt a megfelelő jogforrási szinten történő szabályozást, másrészt az alapjogok lényeges tartalmának sérthetlenségét és a korlátozás tekintetében elvégzett szükségességi-arányossági tesztet jelenti. Az alapjog-korlátozás alkotmányosságának megítélésére használt szükségességi-arányossági teszt szerint valamely alapjog korlátozása akkor alkotmányos, ha elengedhetetlen, tehát ha másik alapvető jog vagy szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme semmilyen más módon nem érhető el; továbbá az elérni kívánt cél fontosságának és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlyának arányban kell állniuk egymással. A törvényhozó a korlátozáskor köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt kiválasztani. Utóbbi előírás kapcsán tehát az Alkotmánybíróság elvárja a jogalkotótól, hogy közölje, milyen alapjog érvényesítésének céljából vezet be alapjog-korlátozást. A kisebbségi önkormányzati választási regisztráció tekintetében ilyen volt például az önkormányzáshoz való jog, vagy az, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségek (nemzetiségek) államalkotó tényezők – de megítélésem szerint ugyanúgy elfogadható a pozitív megkülönböztetés alkotmányos elve vagy éppen a diszkrimináció tilalma. Az etnikai adatkezelés jogalkotói felhatalmazása az általam „faji” diszkriminációnak nevezett esetekben mindenképpen indokoltnak tűnik, különösen a vélelmezett, tehát adott esetben az ügyész vagy a felperes/közérdekű igényérvényesítő szervezet által létrehozott adat tekintetében..

Fontos kiemelni, hogy a jogszabályoknak az etnikai adatok szabad kezelésének irányába ható módosítását gyakran éppen a jogvédő civil szervezetek kezdeményezik. Az Európai Roma Jogok Központja (European Roma Rights Center – ERRC) például terjedelmes tanulmányt tett közzé 2007-ben, amely a roma gyermekeknek a gyermekvédelmi rendszeren belüli hátrányos helyzetét mutatja be.³⁶⁵ Az anyag

³⁶⁵ Európai Roma Jogok Központja: Fenntartott érdektelenség: Roma gyermekek a magyar gyermekvédelmi rendszerben.. ERRC, 2007.

készítői rámutattak arra, hogy a gyermekvédelmi rendszerben felnövő gyermekek érdeke az, ha roma származásukról (például egy „családi legendárium”-program³⁶⁶ keretében), jobb híján a nevelőintézetben vagy a nevelőszülőktől tudomást szereznek, hiszen a nem romák nagy valószínűséggel románok fogják őket tekinteni.

Az ERRC jelentése rámutat arra is, hogy az etnikai hovatartozás kinyilvánítása szükséges feltétele a magyar törvényi rendelkezések betartásának és végrehajtásának is, ugyanis a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (a továbbiakban: gyermekvédelmi törvény) 9. § (1) szerint „az átmeneti vagy tartós nevelésbe vett gyermek joga különösen, hogy életkorához, egészségi állapotához, fejlettségéhez, valamint egyéb szükségleteihez igazodóan állandóságot, érzelmi biztonságot nyújtó teljes körű ellátásban, gondozásban – nemzetiségi, etnikai és vallási hovatartozását figyelembe vevő – megfelelő nevelésben, oktatásban részesüljön”.³⁶⁷ A roma származású gyermekek (a tanulmányban is megerősített) felülreprezentáltsága³⁶⁸ a gyermekvédelmi szakel-

³⁶⁶ „A »Családi legendárium« létrehozásának célja a gyermek múltjának dokumentálása, ami személyiségének stabilizálásához, pozitív énképének kialakulásához járul hozzá, elősegíti a gyermek társadalmi integrációját. Megkönnyíti a családi fenntartását, illetve felelevenítését, és hozzájárul a folyamatosság fenntartásához a gyermek életében. A »Családi legendárium« bármit tartalmazhat, ami a gyermek életével, családjával, múltjával kapcsolatos, így rajzokat, fotókat, történeteket, esetleg múltba vesző eseményeket is. Emellett kiegészülne a gyermekekre vonatkozó fontos adatokkal, így pl. egészségügyi, oktatási (pl. bizonyítvány, dícsérek, versenyhelyezések stb.) eseményekkel. E az örökbefogadással kapcsolatban felmerült, etnikai adatok kezelésének kérdésére megfelelő választ adhat, mivel az adatokon túl személyes élet- és családi történetet tár fel. Így nem egy adatlapon szereplő rubrikáról, és nem egy újabb, csupán az etnikai háttérű gyermekeket érintő nyilvántartásról beszélünk.” (Kállai Ernő – Jóri András: dr. Kállai Ernő a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa és dr. Jóri András adatvédelmi biztos jelentése az etnikai adatok kezeléséről szóló vizsgálat megállapításairól, Budapest: OBH, 2009, 40–41.).

³⁶⁷ Hasonlóan rendelkezik a személyes gondoskodást nyújtó gyermekjóléti, gyermekvédelmi intézmények, valamint személyek szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló 15/1998. (IV. 30.) NM rendelet 85. § (4) bekezdése, amely a gyermeknek „ellátást nyújtó”-t kötelezi annak elősegítésére, hogy a „nemzeti vagy etnikai kisebbségekhez tartozó gondozott gyermek megőrizhesse kisebbségi önazonosságát, ápolhassa hagyományait, hozzájuthasson a kisebbség kulturális értékeihez”.

³⁶⁸ A 2001. évi népszámlálási adatok szerint Magyarország 10 198 315 fős népességéből 205 720-an (a népesség 2,017%-a) voltak roma származásúak. Azonban a 0 és 14 év közötti korosztályon belül a roma gyermekek aránya 4,19% volt (71 005 roma származású az 1 694 396 gyermekből). Hiteles becslések szerint azonban a roma népesség tényleges létszáma ez idő tájt elérte az 550 000–600 000 főt (a teljes népesség 5,39–5,89%-át), a roma származású gyermekek aránya pedig a 13%-ot a teljes magyar gyermeknépességen belül. Az ERRC által meglátogatott szakellátási intézményekben a mintába került gyermekek 40%-a volt roma, és 18%-a félig roma származású; együttesen tehát a gyermekek 58%-a rendelkezett roma származási háttérrel. A jogvédő szervezet szerint a roma származású gyermekek felülreprezentáltsága a gyermekvédelmi szakellátásban nagyrészt a romák elleni közvetett diszkriminációval magyarázható. Bár a gyermekvédelmi törvény tiltja a gyermek kiemelését családjából pusztán anyagi okok miatt, roma gyermekek gyakrabban kerülnek a szakellátás rendszerébe ilyen okból is, mint nem roma kortársaik. A kutatás idején az ERRC azt is megfigyelte, hogy az ideiglenes hatályú elhelyezés és az átmeneti nevelésbe vétel szinte minden esetben nem hivatalosan tartós elhelyezéssé alakul át, és ez aránytalanul sok gyermekvédelmi gondoskodásba kerülő roma gyermeket ítélt arra, hogy intézményi körülmények és keretek között nőjön föl (Európai Roma Jogok Központja: Fenntartott érdektelenség: Roma gyermekek a magyar gyermekvédelmi rendszerben, ERRC, 2007, 18).

látásban különösen fontosá teszi az etnikai hovatartozás kinyilvánítását annak érdekében, hogy az állam lehetővé tegye a gyermekeknek, hogy identitásuk pozitív megerősítésével, valamint a származásukkal kapcsolatos tudás és ismeretek birtokában nőhessenek fel.³⁶⁹

Az ERRC felhívja a figyelmet arra is³⁷⁰, hogy az etnikai származásra vonatkozó adatok nyilvántartása lehetővé tenné azt is, hogy az örökbefogadási eljárás folyamán a gyermekvédelmi szakemberek (mindkét fél ilyen irányú igénye esetén) a roma származású gyermekeknek roma származású örökbefogadó szülőket próbáljanak felkutatni. Végül pedig arra is felhívják a figyelmet, hogy szisztematikusan gyűjtött, etnikai alapon lebontott adatok hiányában a magyar kormány nem lehet képes arra, hogy megfelelően felmérje a szakellátásban lévő gyermekek között a roma származásúak felülreprezentáltságának valós mértékét; ennek hiányában pedig lehetetlen elemezni a helyzet kialakulásához hozzájáruló tényezőket, illetve kidolgozni az egyenlőtlenségek csökkentését célzó hatékony stratégiákat és intézkedéseket.

Az ERRC azon a véleményen van, hogy *„tekintettel arra, hogy a gyermekvédelmi rendszer alapja a gyermek legjobb érdeke, ha a roma gyermekek előnyben részesítésének céljával gyűjtenének adatot a gyermekvédelmi szakellátásba vétel során, illetve felhasználnák ezeket az adatokat minden olyan döntésnél, mely a gyermek érdekeit érinti az örökbefogadási folyamat vagy a gyermekotthoni nevelés során (mint például a gyermek oktatására vonatkozó döntések), az jogos célnak minősülne az adatvédelmi törvény vonatkozó rendelkezései szerint. Jelen esetben a roma származású gyermekek érdekeit szolgálná a gyermekvédelmi törvény olyan irányú módosítása, amely jogilag felhatalmazná a gyermekvédelem intézményrendszerének szereplőit etnikai hovatartozással kapcsolatos adatok gyűjtésére és kezelésére, és ezáltal biztosítaná a gyermekek számára a gyermekvédelmi törvény 7. § (3) bekezdésében felsorolt jogaik gyakorlását.”*³⁷¹

³⁶⁹ 2006. márciusi, Magyarországra vonatkozó záró észrevételeiben – U.N. Committee on the Rights of the Child: Concluding Observations, Hungary, 17 March 2006, CRC/C/HUN/CO/2 – az ENSZ gyermekjogai bizottsága is javasolja például, hogy a magyar kormány alaposan vizsgálja felül a hatályban lévő törvényeket és rendeleteket, amelyek akadályozzák az adatok részletes lebontásban történő gyűjtését.

³⁷⁰ Lásd Európai Roma Jogok Központja: Fenntartott érdektelenség: Roma gyermekek a magyar gyermekvédelmi rendszerben, ERRC, 2007, 30–32.

³⁷¹ Uo. 71. Az adatnyilvántartás és az adatvédelem körüli viták lényeges pontja, hogy kinek áll jogában nyilatkozni valamely egyén származásáról, hovatartozásáról; különösképpen, ha az illető egy törvény által védett csoporthoz tartozik. Az Európa Tanács Európa Tanács Keretegyezmény a nemzeti kisebbségek védelméről – Council of Europe Framework Convention for the Protection of National Minorities, ETS No. 157, Strasbourg, 1. II. 1995 (Magyarországon kihirdette a 1999. évi XXXIV. törvény) – 3. cikke világosan kimondja, hogy *„minden, valamely kisebbséghez tartozó személynek joga van szabadon megválasztani, hogy kisebbségként kezeljék-e vagy sem, és ebből a választásból vagy e választásával összefüggő jogainak gyakorlásából semmiféle hátránya ne származzék”*. A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény 7. paragrafusa szintén kimondta, hogy *„valamely kisebbséghez tartozás vállalása és kinyilvánítása az egyén kizárólagos és elidegeníthetetlen joga. A kisebbséghez tartozás kérdésében – a (2) bekezdésben foglalt kivétellel – nyilatkozatra senki sem kötelezhető”*.

A tanulmány készítői szerint a magyar adatvédelmi rendelkezések módosítása, hozzájárulna a roma származású gyermekek megfelelőbb elhelyezéséhez, mivel gyorsabban lehetne olyan szülőket találni számukra, akik hajlandók őket örökbe fogadni. A jogszabály-módosítás ezen a területen igazodna a nemzetközi gyakorlathoz is: az Egyesült Államokban például igyekeznek az örökbe fogadható gyermek számára etnikai származásával megegyező származású örökbefogadó családot találni.³⁷²

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az információs önrendelkezési jog gyakorlásának feltétele és egyben legfontosabb garanciája a célhoz kötöttség. Ez azt jelenti, hogy egyrészt személyes adatot kezelni csak pontosan meghatározott és jogszzerű célra szabad, és az adatkezelésnek minden szakaszában meg kell felelnie a bejelentett és közhitelűen rögzített célnak. Az adatkezelés célját tehát úgy kell az érintettel közölni, hogy az megítélhesse az adatkezelés hatását jogaira, és megalapozottan dönthessen az adat kiadásáról; továbbá, hogy a céltól eltérő adatkezelés esetén élhessen jogaival. Az Alkotmánybíróság a személyes adatok védelméhez való jogot nem hagyományos védelmi jellegű jogként értelmezte, hanem – annak aktív olda-

(Ezt az elvet a kisebbségi törvény helyére lépő – 2012. január 1-jétől hatályos – a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény 11. §. is kimondja.) A hatályos magyar jogszabályok azonban több ponton ellentmondanak egymásnak. A polgári törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.) kimondja, hogy cselekvőképtelen kiskorú helyett jognyilatkozatot törvényes képviselője tehet, és hogy „a korlátozottan cselekvőképes kiskorú nyilatkozatának érvényességéhez [...] törvényes képviselőjének beleegyezése vagy utólagos jóváhagyása szükséges”. A hatályos jogszabályok nem tartalmaznak egyértelmű rendelkezést arra nézve, hogy a gyermek hány éves korától képes etnikai származására vonatkozó nyilatkozatot tenni. Az Alkotmánybíróság a 21/1996. (V. 17.) AB határozatában kifejtette, hogy nem határozható meg konkrét életkor az alapjogi cselekvőképeség feltételeként. Az alapjogi cselekvőképeség megállapítása eseti mérlegelést igényel, amelynek során figyelembe kell venni a kiskorú szellemi érettségét, valamint a „gyermek fejlődését fenyegető konkrét kockázatot”. Ezek alapján megállapítható, hogy a hatályos jogszabályok nem tartalmaznak olyan rendelkezést, amely meghatározná, hogy a gyermek hozzájárulása, nyilatkozata hány éves korától tekinthető teljes értékűnek. A magyar törvények azonban azt is kimondják, hogy a gyermekvédelmi szakellátásban részesülő gyermek gyámja a nevelőszülő vagy a gyermekotthon igazgatója. Mivel a gyám a gyermek törvényes képviselője, és gyakorolja a szülői felügyeleti jogokat, a törvény betűje szerint minden olyan nyilatkozatot megtehet, amelyre a szülő jogosult lenne. Ez a rendelkezés azonban egyértelműen ellentmond a kisebbséghez tartozás szabad megválasztására vonatkozó, nemzetközileg és Magyarországon egyaránt elfogadott normáknak. Az állam által kijelölt gyámok semmilyen körülmények között sem kaphatnának jogi felhatalmazást arra, hogy a felügyeletük alatt álló gyermek – gyakran csupán vélelmezett – etnikai hovatartozásáról nyilatkozatot tegyenek, legyen szó akár átmeneti, akár tartós nevelésbe vett gyermekről. Lásd Európai Roma Jogok Központja: *Fenntartott érdektelenség: Roma gyermekek a magyar gyermekvédelmi rendszerben*, ERRC, 2007, 29–33. Egy hasonló ügyben egyébként az adatvédelmi biztos úgy foglalt állást, hogy – egyéb feltételek mellett – az alkotmányjogi cselekvőképeség értelmezése alapján a korlátozottan cselekvőképes roma gyerekeknek maguknak is joguk van beleszólni, hogy részt akarnak-e venni egy etnikai adatra is irányuló felmérésben. (867/K/1997. számú ügy; lásd például Majtényi László – Székely Iván – Szabó Máté Dániel: *Roma támogatások és jogosultságok egyéni követésének lehetőségei*, Budapest: Eötvös Károly Intézet, 2006, 38).

³⁷² Európai Roma Jogok Központja: *Fenntartott érdektelenség: Roma gyermekek a magyar gyermekvédelmi rendszerben*, ERRC, 2007, 78.

lát is figyelembe véve – információs önrendelkezési jogként határozta meg.³⁷³ Ennek megfelelően a személyes adatok védelméhez fűződő jog nemcsak azt jelenti, hogy az adatokat védeni kell a jogosulatlan megismerés, felhasználás, nyilvánosságra hozatal, megváltoztatás, megsemmisülés stb. ellen, hanem elsősorban azt, hogy mindenki maga dönt arról, mi lesz a vele kapcsolatba hozható adatok, illetve az adatokból levonható, rá vonatkozó következtetések, vagyis személyes adatai sorsa; megengedi-e azt, hogy ezeket az adatokat mások használják, tárolják, továbbítsák. Ebből következik, hogy személyes adatot felvenni és felhasználni általában csak az érintett személy beleegyezésével szabad. E jog lényegi eleme a hozzájárulás; a jog alanya azzal gyakorolhatja alkotmányos alapjogát, hogy dönt arról, megadja-e hozzájárulását az adatkezeléshez vagy sem. Az információs önrendelkezési jog lényegéhez tartozik továbbá, hogy mindenki számára követhetővé és ellenőrizhetővé kell tenni az adatkezelés egész útját; vagyis mindenkinek joga van tudni, hogy ki, hol, mikor, milyen célra használja fel az ő személyes adatait.³⁷⁴ Az információs önrendelkezési jog tehát a legegyszerűbb megfogalmazásban azt jelenti, hogy az adat alanya jogosult tájékozottan dönteni személyes adatai sorsáról.

Az Avtv. a következők szerint határozza meg a hozzájárulás fogalmát: a hozzájárulás az érintett kívánságának önkéntes és határozott kinyilvánítása, amely megfelelő tájékoztatáson alapul, és amellyel félreérthetetlen beleegyezését adja a rá vonatkozó személyes adatok – teljes körű vagy egyes műveletekre kiterjedő – kezeléséhez.³⁷⁵ A hozzájárulással szemben támasztott követelmény tehát, hogy az félreérthetetlen legyen, az adatalany tudja, mihez járul hozzá, végül szabadon, nem kényszer hatása alatt dönthessen. A nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozásra vonatkozó adatok kezeléséhez³⁷⁶ írásos hozzájárulás szükséges.³⁷⁷

A 45/2005. (XII. 14.) AB határozatban az Alkotmánybíróság alkotmányosan megengedhetőnek tartotta, hogy törvény tegye kötelezővé a kisebbséghez tartozás kinyilvánítását, ha ezt az alapjog-korlátozást más alkotmányos jogok, értékek kényszerítően indokolják, és ha a legkisebb mértékű korlátozással, a legalkalmasabb eszköz használatával történik.³⁷⁸ A korábbi kisebbségi törvény 2005. november 25-től hatályos, 7. § (2) bekezdése ennek megfelelően mondta ki, hogy törvény vagy a végrehajtására kiadott jogszabály valamely kisebbségi jog gyakorlását az egyén nyilatkozatához kötheti. Az új törvény, a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény 11. §. (2) hasonlóképpen rendelkezik: „A nemzetiséghez való tartozás kérdésében

³⁷³ Majtényi László – Székely Iván – Szabó Máté Dániel: *Roma támogatások és jogosultságok egyéni követésének lehetőségei*, Budapest: Eötvös Károly Intézet, 2006, 22.

³⁷⁴ 15/1991. (IV. 13.) AB határozat, ABH 1991.

³⁷⁵ Avtv. 2. § 6. pont.

³⁷⁶ Avtv. 3. § (2) bekezdés a) pont.

³⁷⁷ Majtényi László – Székely Iván – Szabó Máté Dániel: *Roma támogatások és jogosultságok egyéni követésének lehetőségei*, Budapest: Eötvös Károly Intézet, 2006, 15–17.

³⁷⁸ Uo. 21.

nyilatkozatra senki sem kötelezhető, azonban törvény vagy a végrehajtására kiadott jogszabály egyes nemzetiiségi jogok gyakorlását az egyén nyilatkozatához kötheti” A kisebbségi jogok gyakorlásához, illetve támogatások igénybevételéhez tehát megkövetelhető a kisebbségi hovatartozás megvallása, a jogosultak valamilyen módon történő azonosítása.³⁷⁹ A jogalkotó tehát élhet azzal a lehetőséggel, hogy bizonyos esetekben – és itt a kisebbségi jogokra kell gondolnunk –, a joggyakorlás, tehát a pozitív diszkriminációs tartalmú jogintézmények igénybevételének feltételéül szabja az identitás vállalásának adatvédelmi leképezését, azaz az adatkezeléshez történő hozzájárulást. Természetesen a szenzitív adatkezelés feltétele az adatkezelés teljes folyamatára kiterjedő érdemi tájékoztatásnyújtás

Sőt, bizonyos esetekben (erre a nemzetközi szabályozás számos példával tud szolgálni) a kisebbségi jogok igénybevételének feltétele az adatkezeléshez történő hozzájáruláson túlmenően bizonyos objektív, az identitásválasztás szabadságának korlátozását jelentő kritériumrendszer teljesítése is lehet (pl. nyelvtudás igazolása). (Egyéb-ként például a státustörvény jogosulti körének meghatározása is szigorúbb a hazai kisebbségi törvényénél.³⁸⁰)

Összefoglalva az előbbieket: az alkotmányos és emberi jogi visszasságok orvoslása a legtöbb esetben jogalkotási tevékenységet igényel, de a jogalkalmazói szemléletváltás is kulcs-

³⁷⁹ Uo. 26. A tanulmány szerzői megjegyzik, hogy ilyen célokból az identitás azonosítását az adatvédelmi biztos már a törvényi szabályozás előtt is megengedhetőnek tartotta. Egy 1997-es ügyben a Magyarországi Nemzeti és Etnikai Kisebbségekért Közalapítvány kuratóriumának elnöke azzal a kérdéssel fordult az adatvédelmi biztoshoz, hogy van-e joga a kuratóriumnak olyan pályázati adatlap elfogadására, amely nyílt kérdést tartalmaz a kisebbségi hovatartozásra, és kizárható-e a pályázó, ha erre a kérdésre nem válaszol. Az adatvédelmi biztos állásfoglalás szerint a pályázóktól elvárható, hogy az ilyen programokban történő részvételkor – nem a nyilvánosság, de az elbíráló szerv előtt – vállalják hovatartozásukat (611/A/1996. számú ügy). Hasonló, a kisebbségi jog gyakorlásához megkövetelt nyilatkozat lehet a kedvezmény igénybevételekor megkívánt azonosítás, amelyet például mind a korábbi kisebbségi törvény, mind a nemzetiségek jogairól szóló (2012. január 1-jétől hatályos) törvény a kisebbségi óvodai nevelés, iskolai nevelés és oktatás megszervezésének feltételeként írt, illetve ír elő: ehhez ugyanis egyazon kisebbséghez tartozó nyolc tanuló, illetve tanuló szülőjének a kérése szükséges; vagy a kisebbségi önkormányzati választójog azon szabálya, amely előzetes regisztrációs modellt vezetett be, és a választójogosultságot ahhoz kötötte, hogy az érintett a kisebbséghez tartozásáról szóló nyilatkozatával a választások előtt regisztráltassa magát a kisebbségi választói jegyzékben.

³⁸⁰ A szomszédos államokban élő magyarokról szóló 2001. évi LXII. törvény 19 § (3) bekezdés értelmében „Magyar igazolvány”-ra jogosult az „a) aki magyar állampolgár, vagy b) aki tud magyar nyelven, vagy c) akit a lakóhelye szerinti állam ca) magát magyar nemzetiségűnek valló személyként tart nyilván, vagy cb) területén működő, magyar nemzetiségű személyeket tömörítő szervezet tagként nyilvántart, vagy cc) területén működő egyház nyilvántartásában magyar nemzetiségűként tartanak számon.” A nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény nem tartalmaz ilyen jelegű előírásokat. (Mellesleg, a magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvény 4. § (1) alapján adható kedvezményes honosításról is csak annyit fogalmaz meg a jogalkotó, hogy az a magyar állampolgár, akinek felmenője magyar állampolgár volt, vagy valószínűsíti magyarországi származását, és magyar nyelvtudását igazolja.

fontosságú.³⁸¹ Meggyőződésem, hogy már a szakmai és jogpolitikai viták előfeltételeként is megbízható, a kisebbségek jogvédelmének, illetve jogainak biztosításához szükséges különböző eljárások sajátosságait figyelembevevő (esetenként anonimizált, olykor a külvilág percepcióira épített, máskor az adatalany – adott esetben kötelezően előírt – nyilatkozatára épülő) adatrögzítésre lenne szükség. Annak a felismerésnek a birtokában kell ugyanis eljárunk, hogy amíg a hátrányos megkülönböztetés esetén a külvilág által vélelmezett hovatartozás a meghatározó, addig a pozitív diszkriminációs tartalmú jogviszonyok, valamint a kisebbségi jogok esetén vállalt identitásról beszélünk. A jogalkotó és a jogalkalmazó bátorságára azért is szükség van, mert csak egy valóban működőképes kisebbségvédelmi, illetve kisebbségi jog-tételező rendszer lehetővé teheti a kisebbségek bizalmát és együttműködését. Ha a kisebbségek-nemzetiségek reprezentánsainak továbbra is ellenérzéseik lennének az adatkezeléssel kapcsolatban, az ördögi kör megszakítása viszont megint csak a többségi társadalom és az állami intézmények feladata.³⁸²

4.5. Transzparenciadeficit – jogvédelem- és demokráciadeficit: posztautoriter értelmezési tartomány?

Ugyancsak sajátos (és az összehasonlító kutatások számára is hasznos munícióval szolgálhat) a posztkommunista társadalmakban a privacy felfogása. E terület széles körű tudományos feldolgozása még várat magára, de a hazai tapasztalatok alapján levonható néhány előzetes következtetés.

Először is, vélhetően a totalitárius rendszer, a diktatúra közelsége miatt az állami és civil jogvédő szervezetek igen érzékenyek az állam mindent látó és ellenőrző tekintetére: a személyes adatok védelme terén – legalábbis a legutóbbi időkig – Magyarország a világ élvonalába tartozott. Mindössze két évvel a rendszerváltást követően elfogadott progresszív adatvédelmi törvénnyel,³⁸³ 2012 januárjáig önálló és igen aktív specializált ombudsmannal, aki a magánszektor adatgyűjtőivel szemben is határozottan fellépett.³⁸⁴

³⁸¹ Az amerikai ügyvédi kamara 530 tagú küldöttgyűlése például egyhangúlag szavazta meg azt az ajánlást, hogy vezessenek be faji adatrögzítési kötelezettséget a közlekedési eljárásokban.

³⁸² Bővebben lásd Majtényi Balázs – Pap András László: Uniformizáltak-e az etnikai adatok? Jogszabályi keretek az etnikai adatok, információk kezelésénél (Majtényi Balázssal közösen), in Majtényi Balázs (szerk.): *Lejtős pálya – Az antidiszkriminációs és esélyegyenlőségi szabályozásról* (Föld-rész Könyvek), Budapest: L'Harmattan, 2009 (második, javított kiadás), 89–110; Pap András László: A jogvédelem nevében a jogsértőt védjük? *Rendészeti Szemle* 56, 2008/5, 39–60; illetve Pap, András László: Human Rights and Ethnic Data Collection in Hungary, *Human Rights Review* 9, March 2008, 109–122.

³⁸³ 1992. évi LXIII. törvény a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról.

³⁸⁴ Csak egy példa: Magyarország azon kevés európai országok közé tartozott, ahol az adatvédelmi biztos fellépésének köszönhetően a Google Street View csak szigorú feltételek között jelenhetett meg. Lásd Kulcsár

Másodszor, a közérdekű adatok nyilvánossága ugyanakkor kisebb hangsúlyt kapott. Noha természetesen nem zéróösszegű játékról van szó: egy társadalom lehet transzparens a közsféra tekintetében markáns adatvédelmi rezsim mellett is, de a közpolitikai diskurzus és a jogvédők prioritásai mégis többnyire valamelyik irányba hajlanak. Beszédes, hogy a 2012-ig önálló ombudsmanként működő adatvédelmi biztos a hatáskörét tekintve és a működésének tartalmi kereteit kijelölő jogszabály elnevezése alapján is a személyes adatok védelme mellett a közérdekű adatok nyilvánosságának őrzője is volt.³⁸⁵ Az utolsó adatvédelmi ombudsman, Jóri András kifejezetten a szemléletváltás és egy új egyensúly szükségessége mellett foglalt állást a két védett jogi érdek közötti harmonikusabb aktivizmus terén.³⁸⁶

Harmadszor, előáll az a korábban már ismertetett helyzet, hogy a tévesen vagy túlságosan doktríner módon értelmezett adatvédelem a jogvédelem korlátjává válik. Sőt, a privacy szélesen értelmezett felfogása a közügyek nyilvános megvitatásának és a demokratikus társadalmakban létfontosságú transzparenciának akadálya is lehet. Magyarországon a közhatalom ellenőrizhetősége számos alkalommal alulmaradt a közszereplők személyes adatainak védelmével szemben. Vegyünk néhány példát:

– A Társaság a Szabadságjogokért az alkotmányosság legfőbb őrét, az Alkotmánybíróságot vitte perbe, egy alkotmánybírói beadványt készítő országgyűlési képviselő személyazonosságának titkosítását sérelmezve. A Fővárosi Ítéltábla döntése³⁸⁷ is azt állapította meg, hogy egy országgyűlési képviselő személyazonossága (még ha fejléces levélben is fordul egy másik állami hatósághoz) nem közérdekű információ, és az érintett nem minősül közszereplőnek. Később az Európai Emberi Jogi Bíróság a civil szervezetnek adott igazat a kérdésben.³⁸⁸

Zoltán: Jóri zöld utat adott a Google Street View-nak, Dr. Kulcsár Zoltán adatvédelmi szakértő blogja, 2011. július 6., <http://www.adatvedelmiszakerto.hu/2011/07/jori-zold-utat-adott-a-google-street-view-nak/>

³⁸⁵ 1992. évi LXIII. törvény a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról.

³⁸⁶ „Figyelmeztető tény, hogy tárgyat tekintve rendre az ügyek kisebb hányada tartozik az információs szabadság körébe. Adatvédelem és az adatnyilvánosság között az egyensúly részben jogalkotási, részben jogalkalmazási hibákból adódóan aránytalan: sok esetben az adatvédelem az adatnyilvánosság, a transzparencia kárára érvényesül; az átláthatóság megteremtését, közvetve fontos alkotmányos érdekek érvényre juttatását akadályozzák (sokszor vélt) adatvédelmi akadályok. Ugyanakkor nyilvánosságot kapnak olyan adatok, amelyek a magánsféra-védelem körében joggal védendők. Az adatvédelmi biztos ebben a helyzetben az adatvédelem és az adatnyilvánosság közötti egyensúly létrehozatalára kell, hogy törekedjen... Az egyensúly lényege, hogy az adatvédelem – a törvényhozó eredeti szándékának megfelelően – mindenkor mint a magánsféra-védelem fontos, az információs társadalom körülményei között hatékony eszköze érvényesüljön; ám ne váljon öncéllá, s különösen ne akadályozza az adatnyilvánossághoz fűződő legitim érdekeket.” (Adatvédelmi Biztos Iródája: Információs szabadság napja 2010: „Adatvédelem kontra adatnyilvánosság – új egyensúly?” 2010. szeptember 7. http://abi.atlatszo.hu/index.php?menu=0/Sajtokozlemenyek&dok=20100907_ABI_1)

³⁸⁷ Pf.20.304/2005/8.

³⁸⁸ Társaság a Szabadságjogokért v. Hungary (37374/05, Judgement of 14 April 2009).

– A Fővárosi Bíróság hasonló érvelésre alapított egy döntést, amely nem kevesebbet mondott ki, mint, hogy Németh Miklós miniszterelnök állam- és kormányfókkal folytatott hivatali levelezése nem közérdekű információ.³⁸⁹

– A Szekszárdi Városi Bíróság szerint nem tartozik az állami vagyon átláthatóságát biztosító jogszabályok hatálya alá a Paksi Atomerőmű.³⁹⁰

– A Kúria és az adatvédelmi biztos álláspontja szerint az eljáró, kényszerintézkedést alkalmazó, közhatalmat gyakorló rendőrök nem tekinthetők közszereplőnek, és arcképük (beleegyezésük) hiányában még nyilvános tömegrendezvényről történő tudósítás során sem közölhető.³⁹¹

(A személyes adatok kezelésének doktriner felfogására nyújt bizarr példa a Csongrád Megyei Bíróság 2008-as, Pap János bíró által jegyzett ítélete:³⁹² „Ezt megelőzte az az esemény, hogy a felperes a polgármesterrel szemben büntető feljelentést tett abból az okból, hogy Nobel-díjas magyar író Sorstalanság című könyvének a középiskolások részére történő ajándékozását rendelte el a képviselőtestület a polgármester javaslatára.”)

Negyedszer, a közzsféra transzparenciája, és ezáltal a demokratikus kontrol tekintetében további lényeges jelenség az, hogy Magyarországon a média beszédmódja is követi a jog megközelítést. Így vezető közéleti napilapokban, hírportálokon olvashatunk a „H. György VII. kerületi polgármester”, vagy „K. Zoltán szegedi sztárügyvéd”³⁹³ ellen folyó büntető eljárásokról, vagy a Honvédelmi Minisztérium vesztegetési botrányával kapcsolatban „O. János dandártábornok”-ról.³⁹⁴ Ugyanúgy, ahogy a jog(alkalmazás) kevésbé alkalmas a rasszista indíttatású bűncselekmények kezelésére vagy a büntető-igazságszolgáltatási rendszerben jelentkező hátrányos megkülönböztetés elleni fellépésre (ezt részletesen tárgyalja az etnikai profilalkotással foglalkozó, következő rész), a média is differenciálatlanul közelíti meg a személyes adatok kezelését. A bűncselekmények áldozatainak védelmére hivatkozással (identitás, méltóság, stb.) gyakran nem jelenik meg az a társadalmi érdek, amely adott esetben ahhoz fűződik, hogy bizonyos személyes adatok nyilvánosságra kerüljenek.³⁹⁵ Etnikai

³⁸⁹ MTI: Kende megint veszített Németh Miklós ellen, *Index*, 2010. szeptember 28.

³⁹⁰ A Tolna Megyei Bíróság másodfokú ítélete megváltoztatta a döntést, és kötelezte a Paksi Atomerőmű Zrt.-t dokumentumok nyilvánosságra hozatalára. Lásd Pl. Energia Kontroll Program: Nyilvánosak a paksi szerződések, 2011. június 9. <http://energiakontrollprogram.hu/hir/nyilvánosak-a-paksi-szerzodesek>; vagy HVG.hu: Nem lát el közfeladatot a Paksi Atomerőmű – a TASZ szerint abszurd az ítélet, *HVG.hu*, 2011. február 8.

³⁹¹ Tamás Bence Gáspár: Mikor tisztul ki a magyar rendőr feje? *Index*, 2012. február 28.

³⁹² Csongrád Megyei Bíróság, 2.P.21.514/2008/4.

³⁹³ MTI: Előzetesbe került egy szegedi sztárügyvéd, *Index*, 2011. október 3.

³⁹⁴ *Index*: Az ügyészeken már olvasták Budai beadványát Juhász Ferencről, *Index*, 2011. február 21.

³⁹⁵ Ez annak ellenére így van, hogy 2012 januárjában a fontosabb médiumok vezetőit tömörítő Főszerkesztők Fóruma megalkotott az Önszabályozó Etikai Irányelvek elnevezésű normagyűjteményt, amely szerint: „Az újságíró közszereplőnek tekintti – a tevékenységével összefüggésben – a következő személyeket: a) minden választott tisztséget betöltő személyt, b) minden közhivatalt ellátó személyt, c) minden közfeladatot ellátó személyt, d) min-

adatokról szólván például amíg a cigánybűnözés diskurzusa szabadon áramlik a sajtóban – már csak azért is, mert egy parlamenti párt legfőbb retorikai eszköze –, ritkán derül ki a tudósításokból, ha az áldozat valamely kiszolgáltatott csoport tagja, még akkor is, ha felmerülhet, hogy éppen a csoporttagsága miatt vált áldozattá – miközben a bulvársajtó számos alkalommal sérti meg az áldozatok (elsősorban szexuális bűncselekmények áldozatai) személyiségi jogait, vagy úgy mutatják be az eseményeket, hogy a nyilvánosság másodlagos viktimizációt eredményez.

4.5.1. Tönkreteszi a bort a túl sok napsütés? – az igazságszolgáltatási rendszer nyilvánosságának amerikai modellje

A fejezet záróakkordjaként, a magyar gyakorlat apropóján egy esettanulmány következik az igazságszolgáltatási rendszer nyilvánosságának amerikai modelljéről. Az igazságszolgáltatási rendszer (szűkebb értelemben a bírósági eljárások) nyilvánosságának kérdése a legtöbb társadalomban fontos szerepet kap a különböző közjogi vitákban. Alkotmányos demokráciák működtetéséhez az állami jogsértések elleni garanciák mellett aktív, az állam ügyeit, a közügyeket sajátjuknak érző, azok iránt érdeklődő és a közéleti, közpolitikai diskurzust értő kritikával szemlélő polgárokra van szükség. Ezért is kulcsfontosságú az igazságszolgáltatási rendszer átláthatósága, hiszen nemcsak a tisztességes eljárás biztosítását, de a jog mint társadalmi szabályozórendszer legitimációjának erősítését is szolgálja.

Az esettanulmány egyúttal az előző fejezetben felvetettekhez is kapcsolódik anyyiban, hogy az itt felvetődő kérdések értelmezési keretét az adja, hogy hogyan is reagál a jogrendszer a digitális infokommunikáció radikális életmód-változtató hatására. Ahogy korábban utaltam rá: a szakjogi szabályokon túlmenően az alapjogi bíráskodásban is reflektálni kell arra, hogy vajon az egyes alapjogok – esetünkben a személyes adatok – védelméhez fűződő jogok védelmének helye mennyiben szorul átértékelésre, amennyiben ezen jogok más alkotmányos alapjogokkal vagy értékekkel konfliktusba kerülnek. Szólhatnak amellet érvek, hogy egyfajta alkotmányos szuperklazulaként a Z-generáció világában is a pre-X generáció által lefektetett jogelvek alapján megszilárdult joggyakorlat legyen az irányadó, azonban erről kiterjedt, a jogalkotók és a jogalkalmazók mellett a tágabb közvélemény bevonása mellett lefoly-

den, munkáját a nyilvánosság előtt végző személyt (színészek, műsorok szereplői, zenészek, egyéb művészek, sportolók, egyházi vezetők, üzletemberek, újságírók, egyetemi oktatók, polgárok, közérdeklődésre számot tartó perekben szereplő ügyvédek, sportegyesületek vezetői stb.), e) minden, bármilyen mértékben közvetett vagy közvetlen állami tulajdonban lévő, illetve monopolhelyzetben lévő, avagy közbeszerzésben érdekelt cég tisztviselőit, akik az adófizetők pénzével kapcsolatos tranzakciókban vesznek részt [...] Ha közszereplőt vádolnak bűncselekménnyel, az ártatlanság vélelme ugyanúgy megilleti, mint bárki más, ugyanakkor indokolt és szükséges neve és funkciója közlése.” Lásd még: Balogh Lídia: Etnikai adatok kezelése a magyarországi sajtóban, Föld-rész 2. 2009, 3–4, 81–91.

tatott vitát követően célszerű csupán dönteni. Amint látjuk majd, alapos magyarázatot igényel az, hogy miért lehetséges és szükséges eltérő standardokat alkalmazni egy bírósági tárgyaláson való helyszíni jelenlétre, a közvetítés különböző formáira, illetőleg a helyben kikérhető vagy éppen az internetről letölthető peranyagokra. Nem mindegy ugyanis, hogy megfizetjük-e a digitális korszak összetett társadalmi költségét, vagy folytatunk-e vitákat az elkerülésükről, átütemezésükről. Amerikában az erre irányuló vita intenzíven folyik, és egyik fontos ága a „digitális igazságszolgáltatáshoz” kötődik. A következő oldalak tehát nem a bírósági eljárások amerikai modelljének, a szövetségi és tagállami szabályok szövevényes rendszerének átfogó bemutatására vállalkoznak, hanem az igazságszolgáltatás rendszerében megjelenő információk, adatok nyilvánosságáról a szakirodalomban és a tárgyalótermekben folyó fontosabb viták kapcsán fogalmazzak meg néhány gondolatot.

Az amerikai igazságszolgáltatási rendszer a világ legtranszparensabb és -polgárközelibb modellje, ami nemcsak a tárgyalótermi nyilvánosságra terjed ki, hanem a bírósági tárgyalás jegyzőkönyvei mellett az ügyiratok nyilvánosságára is. Az internetre épített elektronikus nyilvánosság terén is merész újításokat találunk Amerikában. Amint korábban már szó volt róla, az elektronikus bírósági ügykezelés (és ezáltal az aktákban szereplő adatok internetes elérhetősége) számos kérdést vet fel, és az alkotmányjogi elemzést bonyolítja, hogy a digitális nyilvánosság mozgató rugója a kereskedelmi adatbrókercégek különböző szolgáltatásai mögött meghúzódó jelentős, törekező iparág. Ez utóbbi törekvései, legalábbis az elektronikus ügykezelés tekintetében egybeesnek bíróságok (és az ügyvédi kar) praktikus és anyagi érdekeivel. Fontos előrebocsátani, hogy az Egyesült Államok adatkezelési szabályai általában összehasonlíthatatlanul enyhébbek a kontinensen irányadónak tekintettekénél. Ezt csak részben magyarázza az, hogy a többnyire újabb, kazuisztikusabb európai alkotmányokkal szemben az amerikai szövetségi alkotmány nemcsak hogy nem nevesíti a személyes adatok védelméhez fűződő jogot, de USA bíróságai által alkalmazott „privacy” sem feleltethető meg a kontinentális alkotmány- és adatvédelmi jogban használt fogalmakkal. Noha az összehasonlító jog eredményeit célszerű fenntartásokkal kezelni, hiszen egy-egy jogintézmény, még ha remekül működik is egy országban, eltérő jogi, illetve jogszociológiai környezetben korántsem biztos, hogy hasonlóan kedvező hatással járna. Ebből az is következik, hogy azoknak a jogfilozófiai, alkotmányjogi érveknek, melyek Amerikában a tárgykört érintő diskurzust meghatározzák, sem feltétlenül kell azonos súllyal érvényesülniük, például, Magyarországon. Ennek ellenére, két okból is fontos és érdekes az amerikai szabályozást övező jogpolitikai vitákat nyomon követni. Egyrészt azért, mert (számos nyilvánvaló és kevésbé evidens) gyengesége és hiányossága ellenére az alkotmányos demokrácia amerikai modellje az egyik legstabilabb és legsikeresebb a világon – legalábbis a közjogi alapintézmények, illetve általában a jog, mint a társadalmi együttélés alapjául szolgáló intézmény elfogadottságát tekintve. Az amerikai jogrendszerben kulcsfontosságú az igazságszol-

gáltatás, illetve annak átláthatósága, ellenőrizhetősége, továbbá a jogrendszer működésének folyamatos figyelemmel kísérése – vagy legalábbis ennek megnyugtató érzete. A szövetségi bíróságok igazgatási hivatalának 2001-es beszámolója szerint a technológiai fejlesztés közelebb hozta az embereket a bíróságokhoz; az adathozzáférés minden eddigénél jobb, gyorsabb és olcsóbb.³⁹⁶ A másik ok, amely miatt érdemes szem előtt tartani az amerikai vitákat, hogy a kontinentális nézőpontból már-már az eretnokség határát súroló tengerentúli attitűdök talán rugalmasabban, és ezáltal talán adekvátabb módon reagálnak az elmúlt két évtized digitális és infokommunikációs forradalma révén kialakult helyzetre. A bírósági eljárások nyilvánossága – érintse az a tárgyalások televíziós közvetítéseit, az ítéletek szövegeit, vagy a periratok teljes anyagának internetes letölthetőségét – természetesen csak egy szelete a korábban említett alkotmányjogi problematikának.

Elsőként tisztázni kell a bírósági eljárások nyilvánosságának jogfilozófiai alapját. Több érv szól a nyílt igazságszolgáltatás mellett:

- Elsőként az, hogy ez a bíróság, a bírók és az eljárás ellenőrzésének leghatékonyabb, megkerülhetetlen módja. Ez a büntetőügyekben a vádlottnak, illetve a sértettnek is, polgári perekben pedig mindkét félnek elemi érdeke.

- Ritkábban hivatkoznak rá, de megemlítendő, hogy a jogszolgáltatás nyilvánosságának elméleti indokaként az is felhozható, hogy a jog nem más, mint a társadalom, a politikai közösség együttélésének közösen kialakított szabálya: így, ha valaki megsérti a közösség normáit, vagy a normák alkalmazhatóságára vonatkozóan tesz fel kérdéseket, akkor maga a politikai közösség lesz a válaszadó (konkrét személyeken keresztül). Ezt juttatja kifejezésre például az, ha a bíróságok az állam (vagy egy közösség) nevében hoznak ítéletet, de gondolhatunk az egyes jogrendszerekben alkalmazott megkövezésre, ahol mindenki együttesen (és ezáltal mintegy senki sem) hajtja végre a büntetést.

- Fontos emellett az is, hogy a jog megismerésének (és ezáltal érvényesülésének) elengedhetetlen kelléke az eljárások és ítéletek nyilvánossága, adott esetben a közéletet elevenen tartó vitája.

- Az az érv is felvethető, hogy ahol állami alkalmazottak *sui generis* állami funkciót látnak el, az *eo ipso* a nyilvánosságra tartozik. A *Craig v. Harney*-ügyben az amerikai szövetségi Legfelső Bíróság például kimondta, hogy minden, ami a bíróság épületében történik: „köztulajdon”.³⁹⁷ Jellemző Abner Mikva – nyugalmazott szövetségi bíró, képviselő, a Fehér Ház jogtanácsosa – azon álláspontja, amely szerint elsöprő köz-

³⁹⁶ Lásd U.S. Courts: Public Access to Court Documents: Better, Faster...and Cheaper Than Ever Before, *The Third Branch News*, April 2001; U.S. Courts: Electronic Access to Bankruptcy Courts Boon to Public, *The Third Branch News*, September 2002.

³⁹⁷ *Craig v. Harney*, 331 U.S. 367, 374 (1947).

érdek hiányában az adófizetők pénzéből fenntartott bíróságon folyó eljárások anyagainak nem korlátozható a nyilvánossága.³⁹⁸

– A nyilvánosság mellett szóló további érv, hogy az állam (az igazságszolgáltatás) társadalmi kontrolljához, informált társadalmi vitára van szükség, és a szükséges információt a nyilvános működés biztosítja.

Mindenesetre a fentiekből következik az a fontos – és kétségbe sem vont – tétel, hogy a bírósági eljárások nyilvánosságát vélelmezni kell, és az alapesethez képest kivételként kell megállapítani a zárt, titkos eljárásokat. A következő fontos kérdés ugyanakkor az, hogy hol jelentkezik tartalmilag indokolt és indokolható korlát a nyilvánosság kapcsán.

A kérdést megközelíthetjük abból az irányból is, hogy melyek azok a bírósági eljárás során megjelenő adatok, információk, amelyek önmagukban indokolják a nyilvánosság kizárását vagy korlátozását. Ilyenek lehetnek pl. a szenzitív adatok, egészségi állapotra, nemi orientációra vonatkozó nyilatkozatok, üzleti titkok, bankszámlaszámok, a lakcím, társadalombiztosítási szám vagy bármilyen olyan jellegű közlés, amely az érintett számára kényes, az emberi méltósága, közmegebecsülése szempontjából érzékeny lehet. Rögtön azt láthatjuk, hogy ha mindezek az egyébiránt legitim korlátozási okok absztrakt formában indokolhatnák a nyilvánosság kizárását, nem sok minden maradna a nyílt eljárásból, hiszen a perek érinthetik a vagyoni viszonyokat, egy cég jó hírnevét érintő hibás teljesítést, nemi erőszakot, bűnszínalapú diszkriminációt, egy menekülteljárásban az érintett politikai nézeteit, stb. Generálklauzula szerűen tehát önmagában a felmerülő adatok alapján nem korlátozható a nyilvánosság. Másik lehetőségként a nyilvánosság mértéke, formája merül fel, mint szabályozási út. A nyilvánosság mértéke egy hosszú skála valamely pontján helyezhető el. Elképzelhető, hogy már a pusztá tárgyalótermi jelenlét is kizárt (pl. nemzetbiztonsági szempontok alapján), vagy bizonyos személyek körére korlátozott: például fiatalkorúak szabálysértési vagy büntetőügyeiben egyes amerikai államokban a szülőkön és az érintetteken kívül csak iskolaigazgatók lehetnek jelen (amennyiben például egy drogtérjesztési ügy érint egy iskolát). Korlátlan tárgyalótermi nyilvánosság mellett is felmerül az a kérdés, hogy milyen formában rögzíthetők az ott történtek. Akad olyan angolszász bíróság, ahol nemcsak a hangrögzítés és a fényképezés tilos, de jegyzetelni és a résztvevőkről vázlatot készíteni sem szabad (Angliában például ez az általános szabály.) A grafikai skiccekhez képest a következő szintet a televíziós, zárt láncú vagy nyilvános közvetítés jelenti. Az internet tovább bővíti a nyilvánosság tereit: nemcsak maga a tárgyalás, de az ítéletek és a teljes peranyag – beleértve a bizonyítási eljárást, pl. tanúvallomásokat felkerülhet a webre. A teljesen zárt tárgyalás végpontjaként tehát az interneten napi 24 órában elérhető, elvileg örökre hozzáférhető és kereshető teljes peranyag áll. A két véglet között pedig számos fokozat elképzelhető, pl. az, hogy

³⁹⁸ Eastburg. Rory: Mikva to lawyers: Think twice before sealing documents, *Reporters Committee for Freedom of the Press*, July 31, 2009.

csak díj ellenében legyenek letölthetőek a peranyagok, esetleg csak az ítéletek szövege legyen nyilvános, sőt, az azokban szereplő személyes adatok is kitörölhetőek (ami a társadalombiztosítási szám vagy bankszámlaszám kitakarásától kezdve akár a nevek elrejtését is jelentheti). Különleges jelentőséggel bírnak azok a technikai megoldások is, amelyek révén az interneten fellelhető anyagok kereshetővé, illetve rendszerezhetővé válnak.

Az alábbi kérdések merülnek tehát fel a nyilvánosság különböző mértékeivel és szintjeivel kapcsolatban:

- Korlátozható-e a tárgyalótermek fizikai nyilvánossága?
- Megengedhető-e a tárgyalások rögzítése jegyzetek által, rajzok által, hangfelvétel által, zárt láncú televíziós, nyílt televíziós vagy internetről letölthető formában?
- Az ítéletek elérhetőek lehetnek-e a tárgyalást követően a bíróságon vagy az interneten, illetve szükségesek-e bizonyos korlátozások a hozzáférhetőség tekintetében, pl. bizonyos adatok törlésével, a hozzáférés anyagi ellentételezéshez kötésével, a kereshetőség és a tömeges adatfelhasználás megakadályozásával?
- Az előbbi pont valamennyi eleme felmerül a peranyagoknak az ítéleten kívüli részével (pl. tanúvallomásokkal) kapcsolatban is.

Ez utóbbi ponttal kapcsolatban fontos megjegyezni, hogy a bírósági eljárások amerikai felfogásában fel sem merül az, hogy a nyilvánosság ne a teljes peranyagra vonatkozzon. Az evidencia, hogy valamennyi ítélet teljes szövege nyilvános és könnyen elérhető, és bár a digitalizált nyilvánosság korában számos aggály vetődik fel például a tárgyalási jegyzőkönyvekben foglalt adatok, információk, bizonyítékok, nyomozati anyagok, szakértői jelentések nyilvánosságával kapcsolatban, Amerikában a politikai, illetve társadalmi közélet igényt tart arra, hogy szorosan nyomon követhesse a tárgyalásokat és az ítéletek indokolását is: ez az amerikai bírósági nyilvánosság alapja. A legutóbbi időszakban széles körben ismertté vált például a guantanamoi fogolytábor fogvatartottjainak ügyeiben vagy a terrorizmus gyanújával fűszerezett kiutasítási ügyekben becsatolt bizonyítékok körüli jogvita: a napilapok rendszeresen követelik, hogy a kormány által titkosított dokumentumok, amennyiben azok a – demokrácia tartóoszlopaiként számon tartott – bíróságok asztalára kerülnek, a közvélemény számára is hozzáférhetőek legyenek: azaz, a közvélemény ismerhesse meg a fogva tartások, kiutasítások okait. A fentiekre tekintettel nem vizsgálom elkülönítetten e kérdést, és a következőkben csak a fenti három kérdéskör vázlatos ismertetésére kerül sor.

4.5.1.1. A tárgyalótermi nyilvánosság

Elsőként rögzíthetjük: a common law-ból eredeztetett³⁹⁹ amerikai felfogás szerint a bírósági eljárások – az ítélet és valamennyi peranyag – nyilvánossága a kiindulópont, és ezzel a vélelemmel szemben kell indokolt és szigorú mérce szerint mérlegelt kérel-

³⁹⁹ Ezt mondja ki a legfelsőbb bíróság *Nixon v. Warner Communications, Inc.*-döntése, lásd 435 US 589 (1978)

met benyújtani a nyilvánosság korlátozására. Meglehetősen gyakoriak azok az esetek, amikor a bíróságok a jogalkotó, az ügyész, vagy a felek kérésének ellenében is az eljárások nyilvánossága mellett döntenek. Jim Gibbons nevadai kormányzó válópere kapcsán például a bíró alkotmányellenességre hivatkozva figyelmen kívül hagyta azt a törvényt, amely bármelyik fél kérésre automatikusan zárt tárgyalást engedélyez a házassági bontóperben. (Ne feledjük: a nyilvánosság kiterjed a felek vagyoni viszonyaira, annak részleteivel együtt. A konkrét ügyben a kormányzó felesége – férjével szemben – nyilvános eljárást szeretett volna.)⁴⁰⁰ Az amerikai média számos hasonló ügytől hangos, és sokszor az is előfordul, hogy kifejezetten a sajtó (esetenként beavatkozóként akár eljárásjogilag is artikulált) kérésére kénytelen a bíróság döntenie a nyilvánosság kérdésében. Az eljárási nyilvánosságot érintő jogesetek általános jellemzője, hogy a kérdés szinte minden esetben úgy merül fel, hogy joga van-e a sajtó képviselőinek a tárgyalóteremben tartózkodni, hiszen ha igen, az azonos az eljárás teljes nyilvánosságával. A digitális korszak elérkeztéig a nyilvánosság fokozatainak nem volt jelentősége: a viták akörül folytak, hogy egy tárgyalás vagy teljesen zárt-e (és ha igen, erre milyen keretek között van lehetőség), vagy jelen lehet-e a „nagyközönség”, amelyen belül az érdeklődő magánemberek és a professzionális sajtómunkások között nem volt különbség. A legfelső bíróság egy 1965-ös ítéletében ki is mondta, hogy a sajtó képviselőinek ugyanolyan joguk van a tárgyalóteremben tartózkodni, mint a civil közönségnek.

Az alaptörvénynek tekinthető 1965-ös *Estes v. Texas*⁴⁰¹-ügyben a bíróságnak arról kellett döntenie, hogy következik-e a vádlott a nyilvános eljáráshoz fűződő jogából az a jog is, hogy kérésére a nyilvánosság kizárható legyen. A Legfelső Bíróság szerint a per előtti publicitás befolyásolta az ítéletet, tehát a televíziós közvetítés a tisztességes eljárás akadályát képezte. Az amerikai joggyakorlatban ugyanis a bírósági eljárások nyilvánosságának kérdése legtöbbször a tisztességes eljárás alkotmányos alapelvével összefüggésben jelentkezik, mégpedig az amerikai eljárásjog egyik specialitásával, az esküdtszéki eljárással kapcsolatban. A nyilvánosság korlátozása tehát nem elsősorban a privacy, a magánszféra védelmének összefüggésében merül fel, hanem az esküdtszék pártatlanságát esetlegesen befolyásoló tényezőként. (Az elsősorban büntető – és csak ritkábban polgári – ügyekben ítélező esküdtek döntését befolyásolhatja ugyanis egyrészt az, ha az ügy részletei megjelennek a sajtóban, másrészt az, ha az esküdtek személye megismerhetővé válik: a laikus esküdteket ugyanis nyilván nem védik mindazok a büntetőjogi, egzisztenciális stb. biztosítékok, amelyek a hivatásos bírót megilletik. A bíróság ki is kifejtette, hogy a nyilvánosság potenciális korlátozásának elfogadható indokaként csak egyetlen nyomós érv merülhet fel: az, hogy be-

⁴⁰⁰ Fleschert, Miranda: Nevada first lady wants divorce proceedings made public, *Reporters Committee for Freedom of the Press*, May 30, 2008.

⁴⁰¹ *Morgan Estes v. Texas*, 381 U.S. 532 (1965).

folyásolja-e a tárgyalás nyilvánossága a döntéshozatalt. Tehát, a Legfelső Bíróság álláspontja szerint a nyilvánosság korlátozását az érdekeltek csak a tisztességes eljárás veszélyeztetettsége miatt igényelhetik, és nem a „privacy”-ra, azaz arra az elvárásra hivatkozva, hogy szeretnék, ha bizonyos adataik nem kerülnének nyilvánosságra, nem válnának mások számára hozzáférhetővé. E felfogás szerint az igazságszolgáltatás alanyainak alkotmányos joguk van a tisztességes eljáráshoz, ám korántsem evidens, hogy az magában foglalná a privát szféra védelmét is, a pártatlanságon, az ártatlanság védelmén és a többi klasszikus alapelven felül.

Az *Estes*-ügyben foglaltakat megerősítette az 1966-os *Sheppard v. Maxwell*-döntés⁴⁰² is. A nyilvánosság korlátozását ugyan itt is fenntartotta a bíróság, ám ennek ellenére az indokolásban Clark bíró elvi élel hangsúlyozta, hogy a tárgyalótermi történések köztulajdont (‘public property’) képeznek. Néhány évvel később, 1975-ben a *Cox Broadcasting Corp. v. Cohn*-ügyben⁴⁰³ már a döntés is azt az elvet tükrözte, hogy minden, ami a bíróság előtt elhangzik, az nyilvános adat, és a sajtó jelen lehet a tárgyaláson, valamint az ott elhangzottakat meg is írhatja. A sajtó szerepét azzal indokolta a bíróság, hogy miután a polgárok nem tudnak ott lenni minden bírósági eljáráson, a sajtó szerepe azok közvetítése. A sajtó közvetítési jogát erősítette meg az 1976-os *Nebraska Press Ass’n v. Stuart*-döntés⁴⁰⁴ is.

Az alkotmányos joggyakorlat a hetvenes években még némi egyenetlenséget mutatott: az 1977-es *Publishing Co. v. District Court*⁴⁰⁵-ügyben a legfelső bíróság arra az álláspontra helyezkedett, hogy a bíróság nem tilthatja meg egy, a fiatalkorúak bírósága előtt álló 11 éves fiú fényképének sajtónyilvánosságát. Az 1979-es *Smith v. Daily Mail*-döntés⁴⁰⁶ alapján pedig az a törvény is alkotmányellenesnek bizonyult, amely a fiatalkorú bűnözők nevének nyilvánosságra-hozatalát tiltja meg általános jelleggel. Az 1979-es *Gannett Co. v. DePasquale*-döntés⁴⁰⁷ megállapította, hogy a sajtónak nincs alkotmányos joga a tárgyalásokon való részvételre, viszont egy évvel később, 1980-ban a *Richmond Newspapers, Inc. v. Virginia*⁴⁰⁸-ítéletben a Legfelső Bíróság ellenkező álláspontra jutott, és kimondta, hogy a szólásszabadságot deklaráló első alkotmánykiegészítés magában foglalja a sajtónak a büntetőeljárásban való részvételi jogát is. A nyolcvanas évektől kezdődően a Legfelső Bíróság álláspontja már egységesnek mondható: egyértelműen a *Richmond*-döntésben megjelölt utat követi. 1981-ben, a nemi erőszak tárgyában folyó *Chandler v. Florida*-ügyben⁴⁰⁹ alkotmányellenesnek

⁴⁰² *Sheppard v. Maxwell*, 384 U.S. 333 (1966).

⁴⁰³ *Cox Broadcasting Corp. v. Cohn*, 420 U.S. 469 (1975).

⁴⁰⁴ *Nebraska Press Association v. Stuart*, 427 U.S. 539 (1976).

⁴⁰⁵ *Oklahoma Publishing Co. v. Oklahoma County District Court*, 430 U.S. 308 (1977).

⁴⁰⁶ *Smith v. Daily Mail Pub. Co.*, 443 U.S. 97 (1979).

⁴⁰⁷ *Gannett Co. v. DePasquale*, 443 U.S. 368 (1979).

⁴⁰⁸ *Richmond Newspapers, Inc. v. Virginia*, 448 U.S. 555, 580 (1980).

⁴⁰⁹ *Chandler v. Florida*, 449 U.S. 560 (1981).

bizonyult Florida állam azon szabályozása is, amely az ilyen ügyekben kizárta az elektronikus médiumok nyilvánosságát. Az 1982-es *Globe Newspaper Co. v. Superior Court*⁴¹⁰-ítélet szerint alkotmányellenes az a törvény, amely kizárja a nyilvánosságot a kiskorúak sérelmére elkövetett nemi erőszak elkövetői ellen folyó büntető eljárásokról. A *Press-Enterprise Co. v. Superior Court*-ítéletben⁴¹¹ Burger bíró, a Legfelső Bíróság elnökeként „hihetetlennek” nevezte azt az alsófokú bírói döntést, amely egy tinédzser lány megerőszakolásának és meggyilkolásának tárgyában folyó eljárásban az esküdtek hat héten át tartó válogatása során kizárta a sajtónyilvánosságot, és titkosította a jegyzőkönyvet. Hasonló döntés született, az ugyanezen sajtóorgánum által indított *Press-Enterprise Co. v. Superior Court (Press-Enterprise II)*-ügyben⁴¹², ahol egy 12 beteg életét kioltó nővér büntetőperében találta alkotmányellenesnek a nyilvánosság kizárását a legfelső bíróság. Az elvet tovább erősítette az 1989-es *Florida Star v. B.J.F.*-döntés is,⁴¹³ amely annak a floridai polgári kártérítési felelősséget megállapító jogszabálynak az alkotmányellenességét mondta ki, amellyel a nemi erőszak áldozatainak nevét megjelenítőkkal szemben élhettek. (Az ügyben az áldozat lakására telefonáltak ismeretlenek, és azzal fenyegették, hogy újra megerőszakolják.) A bíróság szerint az áldozat személyazonossága nyilvános adat.⁴¹⁴ A Legfelső Bíróság ugyan csak büntetőügyekről hozott döntést, de ezeket analógiaként a polgári ügyekre is alkalmazták,⁴¹⁵ valamint nemcsak a konkrét bírósági eljárásra, hanem a peranyagra is.⁴¹⁶

A szövetségi fellebbviteli bíróságok tovább finomították a legfelső bírósági doktrínát: egy 1991-es döntés szerint nem lehet a privacy jogára hivatkozni akkor sem, ha valaki családon belüli erőszakkal kapcsolatban tesz bejelentést, mert innentől kezdve az a rendőrség diszkrecionális döntése, hogy azt közérdekű adatként kezeli-e, és nyilvánosságra hozza-e.⁴¹⁷ Meg kell jegyezni, az amerikai felfogás értelmében gyakran adódik ilyen helyzet. 1997-ben Kansas államban az állami finanszírozású, a bűnüldözés gyakorlatát bemutató „John TV” valamennyi bemutatott letartóztatott (nem elítélt!) nevét, életkorát, címét és fényképét képernyőre vitte. Számos tagállamban az internetről elérhető az elítéltek (köztük a próbára bocsátottak) listája.⁴¹⁸ Egy másik

⁴¹⁰ *Globe Newspaper Co. v. Superior Court*, 457 U.S. 596 (1982).

⁴¹¹ *Press-Enterprise Co. v. Superior Court*, 464 U.S. 501, (1984).

⁴¹² *Press-Enterprise Co. v. Superior Court*, 478 U.S. 1, 10 (1986).

⁴¹³ *The Florida Star v. B.J.F.*, 491 U.S. 524 (1989).

⁴¹⁴ Az amerikai médiában hallgatolagos (de jogilag le nem fektetett) szabály az, hogy például nemi erőszak áldozatainak a nevét nem hozzák nyilvánosságra.

⁴¹⁵ *Publiker Industries, Inc. v. Cohen*, 733 F.2d 1059 (3d Cir. 1984).

⁴¹⁶ Több szövetségi fellebbviteli bírósági ítélet erősítette meg azt a tételt, hogy a bírósági eljárás nyilvánossága a személyes jelenlétén kívül az iratmásolás és -megtekintés jogát is jelenti; pl. *United States v. McVeigh*, 119 F.3d 806, 811 (10th Cir. 1997), *Littlejohn v. BIC Corp.*, 851 F.2d 673, 678 (3d Cir. 1988).

⁴¹⁷ *Scheetz v. Morning Call, Inc.*, 946 F.2d 202 (3d Cir. 1991).

⁴¹⁸ Lásd pl. Solove, Daniel J.: Access and Aggregation: Public Records, Privacy and the Constitution, Symposium: Modern Studies in Privacy Law: Notice, Autonomy and Enforcement of Data Privacy Legislation, *Minnesota Law Review* 86, June, 2002, 1149.

szövetségi fellebbviteli bíróság álláspontja szerint valamennyi rendőrségi adat (pl. letartóztatásra, büntetett előéletre vonatkozó információ) nyilvánosságra hozható.⁴¹⁹ Igaz, a joggyakorlat e tekintetben sem egységes: például, Kansas állam legfőbb ügyésze szerint – az Amerikai Ügyvédi Kamara álláspontjával egyezően – a letartóztatási jegyzőkönyvek nem nyilvános dokumentumok.⁴²⁰

Mindenesetre a 'public is public', azaz „a közszolgálat közérdekűvé tesz” elve alapján született az az 1990-es szövetségi fellebbviteli bírósági döntés is,⁴²¹ amely szerint nem alkotmányellenes az, ha a közalkalmazottaknak egy olyan kérdőívet kell kitölteniük, amelyben családi állapotára (házastársára, gyermekei számára és születési időpontjára), a családtagok esetleges büntetett előéletére, az ellenük folyó bírósági- vagy csődlejárásra kérdeznek rá – hiszen ez mind állami nyilvántartásban szereplő, tehát nyilvános adat. Ugyanerre az elvre hivatkozva tartotta elfogadhatónak egy másik, 1997-es szövetségi fellebbviteli bírósági ítélet azt a gyakorlatot, amely a szexuális bűnözők fényképét, címét és foglalkozását a médiában és az iskolákban köröztette.⁴²² Igaz, két év múlva a *Paul P. v. Verniero*-döntésben⁴²³ egy másik szövetségi fellebbviteli bíróság a lakcím vonatkozásában túlságosan tágnak találta a szexuális bűnözők nyilvános listáján szereplő adatkört. Az 1988-as *California v. Greenwood*-döntésben⁴²⁴ a legfelső bíróság kimondta, hogy a háztartási szemét nem tartozik a privátszférába, hiszen a szemétszállítók is hozzáférhetnek; az 1979-es *Smith v. Maryland*-ügy⁴²⁵ alapján pedig a telefonos híváslisták sem, mert azok pedig a telefontársaság mint közszolgáltató adatbázisának részét képezik. Hasonló megítélés alá esnek a banki adatokkal az 1976-os *United States v. Miller*⁴²⁶-ügy alapján.

Tanulságos – és az életviszonyok változásának a jogfelfogásra való hatását jól szemlélteti – az alabamai legfelső bíróság 1964-es döntése, amelyben a privacy megsértésének minősítette azt, hogy egy újság a címlapján közölt egy fényképet egy nőről, akinek a szoknyáját felfújta a szél (a „baleset” közterületen, egy forgalmas vásárbán

⁴¹⁹ *Cline v. Rogers*, 87 F.3d 176 (6th Cir. 1996). Lásd még Solove, Daniel J.: Access and Aggregation: Public Records, Privacy and the Constitution, Symposium: Modern Studies in Privacy Law: Notice, Autonomy and Enforcement of Data Privacy Legislation, *Minnesota Law Review* 86, June, 2002, 1182.

⁴²⁰ Lásd pl. Kautsch, M.A. „Mike”: Privacy and Openness in Administrative Tribunal Decisions. *University of Kansas Law Review*, June, 2009, 1125–26. A legfelső bíróság szerint az FBI letartóztatási adatait tartalmazó karton nem nyilvános; lásd *United States Department of Justice v. Reporters Committee for Freedom of the Press*, 489 U.S. 749 (1989).

⁴²¹ *Walls v. City of Petersburg*, 895 F.2d 188 (4th Cir. 1990).

⁴²² *Russel v. Gregoire*, 124 F.3d 1079 (9th Cir. 1997).

⁴²³ *Paul P. v. Verniero*, 170 F.3d 396 (3d Cir. 1999). Lásd még, Solove, Daniel J.: Access and Aggregation: Public Records, Privacy and the Constitution, Symposium: Modern Studies in Privacy Law: Notice, Autonomy and Enforcement of Data Privacy Legislation, *Minnesota Law Review* 86, June, 2002, 1183–1184.

⁴²⁴ *California v. Greenwood*, 486 U.S. 35, 40 (1988).

⁴²⁵ *Smith v. Maryland*, 442 U.S. 735 (1979).

⁴²⁶ *United States v. Miller*, 425 U.S. 435 (1976).

történt).⁴²⁷ Meglepő lenne ugyanakkor, ha a YouTube fájlmegosztón található milli-
ónyi kandikamera-felvétel világában is hasonló döntésre jutna ugyanezen bíróság.
Az viszont már elképzelhető, hogy ugyanarra a következtetésre jutna ma is az a New
York-i bíróság, amely nem fogadta el a közszereplők adatainak nyilvánosságára vo-
natkozó érvelést a Ralph Nader és a General Motors között folyó perben. A cég po-
litikáját támadó politikus ellen ugyanis a GM egy – lejárátását célzó – megfigyelési
kampányt indított: kifaggyatták az ismerőseit, lehallgatták a telefonját, felfogadtak egy
prostitúáltat, hogy törbe csalják, stb. Annak ellenére, hogy a rögzített adatok többsé-
gét közterületen szereztek, a bíróság álláspontja szerint az alkalmazott módszerek
túllépték az elfogadható mértéket.⁴²⁸

Világosan kirajzolódik a döntésekből, hogy az amerikai joggyakorlatot a bírósági
nyilvánosság korlátozása során annak a tisztességes eljárásra gyakorolt hatásán túl-
menően még az a rendkívül összetett, – és a társadalmi viszonyokkal, a korrallal válto-
zó – tényező is befolyásolni fogja, hogy a tárgyalóteremben elhangzottakból mi mi-
nőssül *eo ipso* nyilvános, illetve közérdekű információnak. Miközben elvi – vagy akár
gyakorlati – sorvezetőt sem a Legfelső Bíróság, sem a szövetségi fellebbviteli bírósá-
gok döntései nem mutatnak, az amerikai bíróságokat láthatóan élenként foglalkoz-
tatja az a kérdés, hogy alkotmányosan elhatárolható-e a bírósági eljárásban megis-
merhető adatok „jó” és „rossz”, társadalmilag hasznos és káros felhasználása. Az
alabamai és a kentucky-i legfelső bíróság ítéleteiben az „öncélú”, „spekulatív”, így a
közérdek szempontjából irreleváns, tehát korlátozható nyilvánosság fogalmait is fel-
bukkannak. A Watergate-ügy kapcsán hasonló érvelést választott a szövetségi Leg-
felső Bíróság is: az 1978-as *Nixon v. Warner Communications, Inc.*-döntésben⁴²⁹ meg-
tagadta a sajtó azon kérésének teljesítését, hogy megkaphassák a tárgyaláson lejátszott
szalagok szövegének másolatát. A Bíróság azt ugyan elvi éllal rögzítette, hogy a sajtó-
nak joga van jelen lenni a tárgyaláson⁴³⁰ és megtekinteni a per anyagait, de hozzátet-
te, hogy ez a jog nem korlátlan.⁴³¹ Bár igen eltérő a joggyakorlat a tárgyaláson titkosítható

⁴²⁷ *Daily Times Democrat v. Graham*, 162 So. 2d 474 (Ala. 1964). Lásd még Solove, Daniel J.: Access and Aggre-
gation: Public Records, Privacy and the Constitution, Symposium: Modern Studies in Privacy Law: Notice,
Autonomy and Enforcement of Data Privacy Legislation, *Minnesota Law Review* 86, June, 2002, 1181.

⁴²⁸ *Nader v. General Motors Corp.*, 307 N.Y.S.2d 647 (N.Y. 1970); lásd még Solove, Daniel J.: Access and Aggre-
gation: Public Records, Privacy and the Constitution, Symposium: Modern Studies in Privacy Law: Notice,
Autonomy and Enforcement of Data Privacy Legislation, *Minnesota Law Review* 86, June, 2002, 1179–80.

⁴²⁹ *Nixon v. Warner Communications Inc.*, 435 US 589 (1978).

⁴³⁰ Ezt, az alapdöntésben a common law-ból eredeztetett adatmegtekintési jogot erősítette meg pl. az alábbi
szövetségi fellebbviteli bírósági ítélet is: *Pansy v. Borough of Stroudsburg*, 23 F.3d 772, (3rd Cir. 1994).

⁴³¹ Hasonlóan a szövetségi alsóbíróságokéhoz, a tagállami joggyakorlat is meglehetősen töredezett: a Ni-
xon-ítélethez hasonló (azaz a nyilvánosságot célhoz kötött – és nem öncélú – elvnek értékelő) álláspontra ju-
tott az arkansasi, a kentucky-i és a delaware-i legfelső bíróság: *Holcombe v. State ex rel. Chandler*, 200 So. 739,
746 (Ala. 1941); *City of St. Matthews v. Voice of St. Matthews, Inc.*, 519 S.W.2d 811, 815 (Ky. 1974); *C. v. C.*, 320 A.2d
717, 723 (Del. 1974). A montanai, és a missouri, oregoni, West Virginia-i, washingtoni, georgiai és texasi legfelső
bíróság ellenben annak szinte feltétel nélküli érvényesülését mondta ki; lásd: *Republican Co. v. Appeals Ct.*, 812

adatkör tekintetében, a kiterjed bírói joggyakorlat számos példával szolgál a nyilvánosság korlátozására is.⁴³² Egy vasútállomáson megerőszakolt, és a vasúttársaságot emiatt perelő nő arra irányuló kérelmét például elfogadta a bíróság, hogy maradjon titokban a kiléte.⁴³³ Egy másik nemi erőszak áldozata ugyanakkor nem nyújthatott be névtelen kártérítési igényt az elkövetővel szemben.⁴³⁴ A 2008-as *Doe v. C.A.R.S. Protection Plus, Inc.*-ügyben⁴³⁵ ugyanakkor a szövetségi fellebbviteli bíróság elfogadta a nyilvánosság korlátozását abban a perben, ahol a munkaviszony megszüntetésének alapja a felperes abortusza volt. Hasonlóan el szokták fogadni a nemzetbiztonsági érintettségi ügyekben a korlátozott nyilvánosságot.⁴³⁶ Igaz, nem minden esetben: például azt a tárgyalást, ahol egy Guantánamóban szolgálatot teljesítő katona ellen egy 11 éves gyermek megerőszakolása miatt folyó eljárásban a bíróság a nyilvánosság kizárását rendelte el, a felsőbbbíróság emiatt érvénytelenítette.⁴³⁷

N.E.2d 887, 892 (Mass. 2004); *Pulitzer Publ'g Co. v. Transit Cas. Co.*, 43 S.W.3d 293, 300 (Mo. 2001); *Oregonian Publ'g Co. v. O'Leary*, 736 P.2d 173, 176 (Or. 1987); *State ex rel. Garden State Newspapers v. Hoke*, 520 S.E.2d 186, 191 (W. Va. 1999); *State ex rel. Brooks v. Zakai*, 588 S.E.2d 418, 430 (W. Va. 2003); *Dreiling v. Jain*, 93 P.3d 861, 864 (Wash. 2004); *Davenport v. Garcia*, 834 S.W.2d 4, 23 (Tex. 1992).

Lásd még Peltz, Richard J. – Joi L. Leonard – Amanda J. Andrews: The Arkansas Proposal on Access to Court Records: Upgrading the Common Law With Electronic Freedom of Information Norms, *Arkansas Law Review*, 2006, 596–601.

⁴³² A bírói álláspontok sokszor élesen eltérnek: Az egyik szövetségi fellebbviteli bíróság szerint a nyilvánosság elvét csak a legszélsőségesebb esetben lehet felülírni, és a büntetőperben a videóra vett bizonyítékot a média lemásolhatta; lásd *United States v. Myers*, 635 F.2d 945 (2d Cir. 1980). Hasonló helyzetben egy másik szövetségi fellebbviteli bíróság mindezt megtiltotta; lásd *Belo Broad. Corp. v. Clark*, 654 F.2d 423 (5th Cir. 1981).

⁴³³ *Doe v. Nat'l R.R. Passenger Corp.*, No. CIU.A. 94-5064, 1997 WL 116979, at *1 (E.D. Pa. Mar. 11, 1997).

⁴³⁴ *Doe v. Shakur*, 164 F.R.D. (S.D.N.Y. 1996) at 361; *Doe v. Bell Atlantic Business Systems Services, Inc.*, 162 F.R.D. (D. Mass. 1995). Lásd még Solove, Daniel J.: Access and Aggregation: Public Records, Privacy and the Constitution, Symposium: Modern Studies in Privacy Law: Notice, Autonomy and Enforcement of Data Privacy Legislation, *Minnesota Law Review* 86, June, 2002, 1159–1160.

⁴³⁵ *Doe v. C.A.R.S. Protection Plus*, 527 F.3d 358 (3d Cir. 2008).

⁴³⁶ Pl. *United States v. Aref*, 2008 WL 2598018 (2d Cir. July 2, 2008); *Parhat v. Gates*, 532 F.3d 834 (D.C. Cir. 2008); *Doe v. Gonzales*, 500 F. Supp. 2d 379 (S.D.N.Y. 2007); *Doe v. Aschroft*, 334 F. Supp. 2d 471 (S.D.N.Y. 2004); *Al-Haramain Islamic Found., Inc. v. Bush*, 507 F.3d 1190 (9th Cir. 2007); *Rahman v. Chertoff*, 2007 U.S. Dist. LEXIS 76013 (N.D. Ill. 2007); *Higazy v. Templeton*, 505 F.3d 161 (2d Cir. 2007). Részletesen lásd Schulz, David A. – Adam J. Rappaport – Amanda M. Leith – Levine Sullivan: Update: Developments in the Law of Access & Newsgathering, Communications Law in the Digital Age, Practising Law Institute, Patents, Copyrights, Trademarks, and Literary Property Course Handbook Series, PLI Order No. 4142, 2008.

⁴³⁷ *United States v. Ortiz*, 66 M.J. 334, 2008 WL 2246898 (C.A.A.F. May 30, 2008) – bár ez már az ítélet végrehajtását érinti, de sem a média – *Arkansas Times, Inc. v. Norris*, 2008 WL 110853 (E.D. Ark. Jan. 7, 2008) –; sem az elítélt kérésére – *Apanovich v. Wilkinson*, 555 F. Supp. 2d 901, 2008 WL 822061 (S.D. Ohio March 26, 2008) – nem szokták engedélyezni a kivégzések nyilvánosságát. A *Los Angeles Police Department v. United Reporting Publishing Co.*, 528 U.S. 32 (1999), valamint a *Seattle Times Co. v. Rhinehart*, 467 U.S. 20 (1984) ügyekben a legfelső bíróság ugyancsak a korlátozott nyilvánosság álláspontjára helyezkedett. Lásd még Solove, Daniel J.: Access and Aggregation: Public Records, Privacy and the Constitution, Symposium: Modern Studies in Privacy Law: Notice, Autonomy and Enforcement of Data Privacy Legislation, *Minnesota Law Review* 86, June, 2002, 1206–1207.

Fontos még megjegyezni, hogy kontinentális szemmel nézve meglepő, de a nyilvánosság Amerikában kevésbé vitatott a polgári ügyekben, mint a büntetőeljárásokban. A nyilvánosság korlátozására találunk példákat egyes vagyoni jogi, apasági, származásmegállapítási ügyekben, de a legtöbb bíróság és tagállam gyakorlatában ezek is, valamint a válóperek is nyilvánosak; a tárgyalások látogathatóak, az ügyiratok pedig kutathatóak, kikérhetőek. Családjogi és házassági bontóperek tekintetében is egyértelmű tehát, hogy az amerikai tendenciát a nyilvánosság biztosításának elsődlegessége határozza meg.⁴³⁸ Több olyan, a floridai legfelső bírósághoz hasonló ítélet született, amely a házassággal kapcsolatos, illetve általában a családjogi perek teljes nyilvánosságát deklarálja.⁴³⁹ Egy pennsylvaniai felsőbíróság még kifejezetten a pénzügyi adatokra is kiterjesztette a nyilvánosságot.⁴⁴⁰ Hivatkozási alapként legtöbbször itt is már hivatkozott, a *Craig v. Harney*-ügyben kimondott legfelső bírósági érvet találjuk, amely szerint „a bíróság épületében minden köztulajdon”.⁴⁴¹ A georgiai legfelső bíróság például hangsúlyozta egy ítéletében, hogy az információ személyes, adott esetben az érintettre kellemetlen, kényes volta nem jelenti egy polgári perben a nyilvánosság korlátozhatóságának legitim indokát.⁴⁴² Hasonló döntés született egy csőd-del kapcsolatos ügyben is: a tárgyalás során felmerülő információk érzékeny volta nem lehet a nyilvánosság kizárásának alapja.⁴⁴³

A nyilvánosság másik kézenfekvőnek tűnő területe, a fiatalkorúakat érintő eljárások kapcsán a szakirodalmi érvek Amerikában általában ugyancsak a nyilvánosság mellett szólnak, mondván, hogy például a fiatalkorúak bántalmazásáról vagy az alkohol- és drogfüggő gyermekekről szóló ügyek médianyilvánossága – és ezáltal a kérdések exponálása – éppenséggel erősítheti a társadalom felelősségérzetét.

⁴³⁸ A korlátozást helyben hagyó eseti döntések ellenére: pl. *Peyton v. Browning*, 541 So. 2d 1341, 1343–44 (Fla. Dist. Ct. App. 1989); *In re Marriage of Rosenberry*, 603 N.W.2d 606, 611–12 (Iowa 1999); *Wendt v. Wendt*, 706 A.2d 1021 (Conn. Super. Ct. 1996); *Douglas v. Douglas*, 772 A.2d 316, 318 (N.H. 2001); *Providence Journal Co. v. Clerk of Fam. Ct.*, 643 A.2d 210 (R.I. 1994); *Thomas v. Thomas*, 991 P.2d 7 (N.M. Ct. App. 1999); *Fontana v. Fontana*, 87 N.Y.S.2d 903, 907 (N.Y. Fam. Ct. 1949).

⁴³⁹ *Barron v. Florida Freedom Newspapers, Inc.*, 531 So. 2d 113, 116 (Fla. 1988).

⁴⁴⁰ *Katz v. Katz*, 514 A.2d 1374 (Pa. Super. Ct. 1986).

⁴⁴¹ *Craig v. Harney*, 331 U.S. 367, 374 (1947) – ezt erősítette meg pl. a szövetségi fellebbviteli bíróság ítélete is: *FTC v. Standard Financial Management Corp.*, 830 F.2d 404, 411 (1st Cir. 1987).

A teljes nyilvánosság melletti érvekről lásd McGough, W. Thomas, Jr.: *Public Access to Divorce Proceedings: A Media Lawyer's Perspective*, *Journal of the American Academy of Matrimonial Lawyers*, 2001.

⁴⁴² *Atlanta Journal v. Long*, 369 S.E.2d 755, 759 (Ga. 1988); Peltz, Richard J. – Joi L. Leonard – Amanda J. Andrews: *The Arkansas Proposal on Access to Court Records: Upgrading the Common Law With Electronic Freedom of Information Norms*, *Arkansas Law Review*, 2006, 606–610.

⁴⁴³ *Traversa v. Educ. Credit Mgmt. Corp.* (in re *Traversa*), 371 B.R. 1 (D. Conn. 2007).

4.5.1.2. A digitális nyilvánosság

A tárgyalások közvetítésének kérdése elsősorban a politika színterén merült fel. A fent felvázolt tipológia alapján a nyilvánosság alkotmányjogi konzekvenciáit tekintve lényeges különbség van a tárgyalótermi fizikai jelenlét-, a nyomtatott és hagyományos elektronikus médiumok valamint az internetes nyilvánosság szintjei között, ám egyelőre késik a kérdésre vonatkozó markáns alkotmányjogi reflexió a joggyakorlatban. Az amerikai föderalizmus sajátosságainak következménye, hogy egyértelmű szövetségi legfelső bírósági iránymutatás hiányában a tagállami gyakorlat igen széttagolt, töredezett lehet, és gyakran élesen eltérő képet mutathat – ez tapasztalható a fenti tárgykört illetően is.

A szövetségi büntetőeljárás kódex 1946-ban beiktatott 53. paragrafusa lehetővé teszi a fotózás megtiltását a tárgyalóteremben, és e szabályozás több szövetségi fellebbviteli bíróságon is kiállta az alkotmányosság próbáját.⁴⁴⁴ Az említett 1965-ös *Estes*-döntés évében (amikor a Legfelső Bíróság kimondta, hogy a sajtó képviselőinek ugyanolyan joguk van a tárgyalóteremben tartózkodni, mint a civil közönségnek) a szövetségi szabályozáson túlmenően 48 tagállam jogszabályai tiltották a bírósági eljárások televíziós közvetítését is. A szabályozást számos alkalommal támadták alkotmányossági érvekkel; többnyire sikertelenül. 1984-ben 28 médiaszervezet kezdeményezte a televíziós nyilvánosság erősítését, 1990-ben polgári ügyekben és a szövetségi fellebbviteli ügyekben ezt engedélyezték is. A – nagyobb ellenállást hozó – büntetőügyek tárgyalásait 1996 óta zárt láncú rendszerben közvetítik az ügy áldozatai és hozzátartozói számára.⁴⁴⁵

2005-ben a kongresszus mindkét háza támogatott egy olyan (végül elbukott) törvénymódosítást, amely diszkrecionális jogkörben a tárgyalásvezető bíró hatáskörébe utalta volna a televíziós közvetítés engedélyezését.⁴⁴⁶ Több államban folytattak emellett kísérleti programokat a televíziós közvetítés engedélyezésére vonatkozóan. New Yorkban például 1987 és 1997 között, tíz éven át folyamatosan hosszabbították a 18 hónapos próbaidőket, és végül a bírói kar támogatása ellenére maradt el a reform.

⁴⁴⁴ *Conway v. United States*, 852 F.2d 187, 188 (6th Cir. 1988); *United States v. Edwards*, 785 F.2d 1293, 1295-96 (5th Cir. 1986); *United States v. Kerley*, 753 F.2d 617, 622 (7th Cir. 1985); *United States v. Hastings*, 695 F.2d 1278, 1280 (11th Cir. 1983). Lásd még Erskine, Daniel H., Esq.: An Analysis of the Legality of Television Cameras Broadcasting Juror Deliberations in a Criminal Case, *Akron Law Review*, 2006, 716.

⁴⁴⁵ 42 U.S.C. 10608 Closed circuit televised court proceedings for victims of crime (2003). Lásd még Erskine, Daniel H., Esq.: An Analysis of the Legality of Television Cameras Broadcasting Juror Deliberations in a Criminal Case, *Akron Law Review*, 2006, 716–722.

⁴⁴⁶ Egy 2002 augusztusában elfogadott jogszabály (Public Law No. 107-206) alapján a 2001 szeptember 11-ei terrorcselekmények vélemezett elkövetőivel szemben folyó, egyébként a nemzetbiztonsági információkra tekintettel jelentős részben zárt tárgyalásban folyó perekben az áldozatok és hozzátartozóik zárt láncú közvetítésben követhették az események egy részét, pl. Zacarias Moussaoui perében.

Egyes államokban részletesen, másutt csak elnagyoltan szabályozzák a kérdést. Floridában például a vádlottnak nincs joga a televíziós nyilvánosság kizárására, a bíró teljes szabadsággal dönt a tárgyalás nyilvánosságának fokozatairól. Arizonában és Texasban ugyanakkor már arra is volt példa, hogy az esküdtszék vitája is a nyilvánosság előtt folyjék.

Az Amerikai Ügyvédi Kamara és Arlen Specter szenátor valamennyi szövetségi eljárás tekintetében javasolta a videófelvételen történő rögzítést. Ez jelenleg 21 tagállam legfelső bíróságában meg is valósul, Florida és Indiana az internetes közvetítést is bevezette. 2007 szeptemberében „a bírósági tárgyalótermekbe besütő napfény” elnevezéssel törvényjavaslatot nyújtottak be a képviselőházban, amely a tárgyalásvezető bíró diszkrecionális döntésének függvényében általános jelleggel engedélyezte volna a szövetségi bírósági tárgyalások televíziós közvetítését. Jelenleg ez két szövetségi fellebbviteli bíróság esetében (a 2. és a 9. körzetben) megengedett, de az alsó fokon a kérdés teljes mértékben rendezetlen, noha valamennyi tagállamban létezik valamilyen formában. Megemlíthető, hogy 2007-ben Cheney alelnök volt kabinetfőnökének perére még a bloggereknek is külön helyet biztosítottak.⁴⁴⁷ 2007-ben 21 állami legfelső bíróságon működött élő webkamerás közvetítés.⁴⁴⁸ Az amerikai bírói testületek és az igazságügyi minisztérium általában elutasítók a kérdéssel szemben, arra hivatkozván, hogy a kamerák jelenléte megfélemlíti a tanúkat és az áldozatokat⁴⁴⁹ (ezzel szemben viszont azt az érvet szokták felhozni, hogy a vádlott jelenléte is hasonló hatással jár, mégsem merül fel a tárgyalásról való kizárása): a fenti törvényjavaslat végül elbukott a kongresszusban.

Nagyobb sikerrel járt a Legfelső Bíróság nyilvános üléseinek közvetítését előíró javaslat: a nyilvánosság elől csak a bírák többségének (a perbeli felek védelmével indokolt) döntésével zárhatják el a tárgyalást.⁴⁵⁰ Jelképesnek is mondható az, hogy a kamerák nyilvánosságának vehemens ellenzőjeként a nyugalmazását kérő David Souter helyére megválasztott Sonia Sotomayor szenátusi meghallgatásán kifejezetten pozitív élményként számolt be a kamerák előtt folyó tárgyalásokról – szemben Souterrel, aki azt nyilatkozta, hogy a „csak a holttestemen keresztül engedem a közvetítést”.

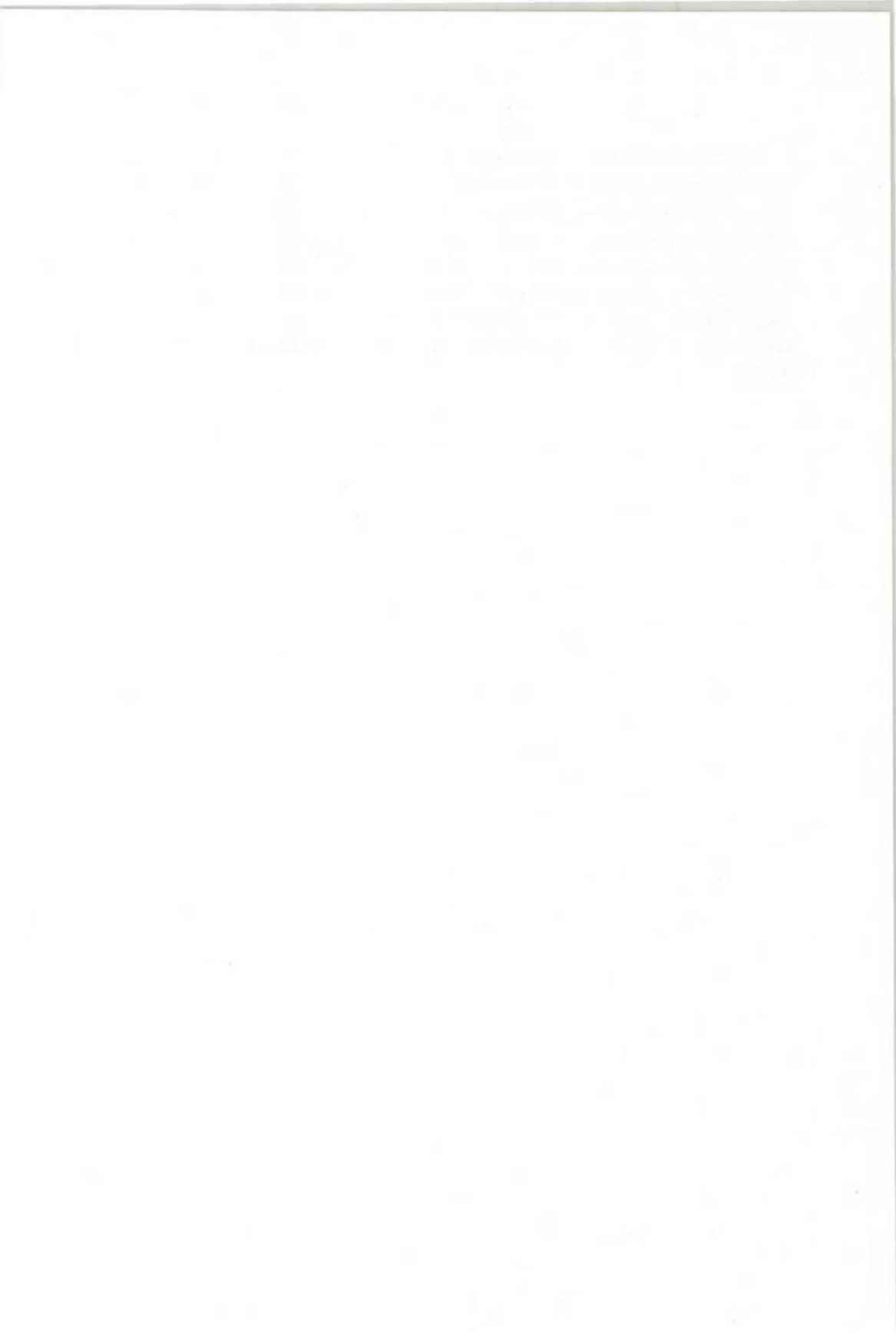
⁴⁴⁷ Kautsch, M.A. „Mike”: Privacy and Openness in Administrative Tribunal Decisions, *University of Kansas Law Review*, June, 2009, 1137.

⁴⁴⁸ Lásd Brown, Robert L.: Just a Matter of Time? Video Cameras at the United States Supreme Court and the State Supreme Courts, *Journal of Appellate Practice and Process*, Spring 2007, 2. A szerző az arkanasasi legfelsőbb bíróság bírójá, és a (kamerákra is kiterjedő) tárgyalótermi nyilvánosság szószólója.

⁴⁴⁹ Egy massachusettsi felsőbíróság például kimondta, hogy a tanú felé irányított, kamerával felszerelt mobiltelefon alkalmas a megfélemlítésre, lásd *Commonwealth v. Casiano*, 876 N.E. 2d 475 (Mass. App. Ct. 2007).

⁴⁵⁰ Frieden, Terry: Panel OKs bill to televise open Supreme Court sessions, *CNN*, December 6, 2007.

Amint fent láthattuk, a nyilvánosság elvi problematikája – az, hogy lehetséges-e és szükséges-e eltérő standardokat alkalmazni egy bírósági tárgyalás helyszíni jelenlétére, a közvetítés különböző formáira, illetőleg a helyben kikérhető vagy éppen az internetről letölthető peranyagokra vonatkozóan –, szorosan kapcsolódik az adatbányász cégek gazdasági érdekeihez, illetve ahhoz, hogy a bírósági aktákból olyan információk gyűjthetők, amelyekből kialakítható az érintettek komplex személyiségprofilja, illetve rekonstruálható a digitális életrajza. A jogirodalmi és bírósági viták azonban mégis azon kérdés körül forognak, hogy hol húzódhat a nyilvánosság határa.



II. RÉSZ: ESETTANULMÁNY – AZ ETNIKAI PROFILALKOTÁS
ELMÉLETI KÉRDÉSEI
ÉS GYAKORLATI PROBLÉMAKÖRE



1. BEVEZETŐ: SZOLGÁLAT ÉS VÉDELEM?

A kötet első részének középpontjában a privát szektor, illetve a privát szféra állt: az elemzés egyfelől a rendészeti közhatalom gyakorlásában és a közpolitika alakításában részt vevő nem állami tulajdonú vállalatok szerepvállalására, másfelől a privacy, a polgárok személyes, a közhatalmi ellenőrzéstől védett tereinek értelmezésére terjedt ki. A most következő második rész egy rendészeti intézkedés és egy jogvédelmi intézmény részletes bemutatásával kívánja kontextualizálni, valamint gyakorlati példákkal szemléltetni az első rész általános, elméleti állításait. Az esettanulmány az etnikai profilalkotást járja körül; egy, a nemzetközi szakirodalomban széles körben tárgyalt rendészeti eljárását, amely a terrorizmus elleni harc során, az adatbányászat technológiai hátterével, illetve a sajátos kelet-európai társadalmi viszonyok között újabb értelmezési tartományokkal bővül. Terjedelmi okok miatt az elemzés ugyan szinte kizárólag állami szervek gyakorlatát (az amerikai joggyakorlatot és két hazai kutatás eredményét) mutatja be, de természetesen felveti az alapjogvédelem horizontális hatályának kérdését azáltal, hogy azok az alkotmányos és rendészeti kérdések, amelyek a közterületek rendőreivel kapcsolatban felmerülnek, bevásárlóközpontok, áruházak biztonsági őreit tekintve is relevánsak.

Az etnikai profilalkotás fogalmának bemutatását és az intézményre vonatkozó nemzetközi ajánlások, valamint az Emberi Jogok Európai Bíróságának hátrányos megkülönböztetéssel kapcsolatos esetjogának ismertetését követően (ezen alfejezet azt a kérdést járja körül, hogy az etnikai profilalkotás módszere összeegyeztethető-e az Emberi Jogok Európai Egyezményének 14. cikkében foglalt diszkrimináció tilalmával), a fejezet kitér néhány, az etnikai profilalkotással kapcsolatban alapvető konceptuális kérdés elemzésére – különös tekintettel a heurisztikus érvnek nevezett argumentumra, amely a véletlenszerű igazoltatásnak köszönhető elfogásokra vonatkozik –, majd a módszer egyesült államokbeli kialakulását és fejlődését kíséri figyelemmel az 1970-es évektől napjainkig. Végül az etnikai profilalkotás magyarországi „sorsának” bemutatására kerül sor.

2. AZ ETNIKAI PROFILALKOTÁS FOGALMA ÉS JOGPOLITIKAI KÖRNYEZETE

A fejezet tárgyát egy rendészeti eljárás, az elsősorban rendőrségi igazoltatások (továbbá idegenrendészeti, határrendészeti vagy nemzetbiztonsági eljárások) során alkalmazott etnikai profilalkotás, azaz az etnikai ismérvek figyelembevételével kialakított intézkedési forma adja. Az etnikai profilalkotás arra a jelenségre utal, hogy a rendészeti, büntetőrendészeti vagy egyéb olyan tevékenység során, amikor az eljáró személy hivatalos minőségében, hatósági jogkörében jogosult a megcélzott személyekkel szemben jogilag kötelező intézkedést hozni, akkor az intézkedés alá vonandó személyek meghatározására legalább minimális diszkréció birtokában eljárva úgy kerül sor, hogy a kiválasztásban szerepet játszik az érintett személy etnikai hovatartozása vagy bőrszíne. A fejezet elsősorban a közúti, közterületi rendőrségi intézkedéseket vizsgálja, mert erről a területről rendelkezünk a konceptuális vagy normatív természetű állításokat alátámasztó, módszertanilag megalapozott kutatásokból származó empirikus adatokkal, de a megállapítások értelemszerűen alkalmazhatóak minden, a fogalomnak megfelelő gyakorlatra.⁴⁵¹ Azon túl, hogy a nemzetközi szakirodalom intenzíven foglalkozik a kérdéskörrel, az etnikai profilalkotás kérdése Magyarországon is különösen aktuális. Az etnikai feszültségek kiéleződése ráirányítja a figyelmet a legnagyobb hazai etnikai kisebbség, a romák problémáira, amelyek egyike a büntető igazságszolgáltatás rendszerében jelentkező diszkrimináció. A szerzőnek nem célja e komplex kérdésben állást foglalni, célja azonban, hogy rávilágítson a problémahalmaz egy részére: arra, hogy a büntető igazságszolgáltatás egyik „bejáratánál” alkalmazott diszkrimináció okozhat aránytalanságot az igazságszolgáltatás „kijáratánál”, vagyis a büntetés-végrehajtási intézetekben tapasztalható helyzetet illetően.

A társadalmilag alulpozicionált faji, etnikai, nemzetiség, vallási stb. kisebbségeket a rendészeti vagy egyéb hatósági, közhatalmi eljárások során sújtó hátrányos megkülönböztetés jelensége egyetemesnek mondható, amint az például az alábbi adatokból is látszik:

⁴⁵¹ Elsődlegesen az igazoltatási gyakorlatra, illetve annak brit megfelelőjére ('stop and search') koncentráltam, de az elemzett esetek példák kiterjednek a ruházattúlvizsgálásokra, kérdések feltételére vagy éppen határrendészeti, repülőtéri ellenőrzésekre is. A kérdésről bővebben lásd M. Tóth Balázs: Az etnikai profilalkotás a bűnmegelőzésben és a büntetőrendezésben (Ph.D. értekezés), Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Deák Ferenc Doktori Iskola, 2011.

– az ausztráliai New South Wales-ben 1985–1986-ban végzett felmérés szerint a lakosság 15%-át kitevő őslakosok közül kerül ki a letartóztatottak 47%-a, tehát háromszor valószínűbben kattan a bilincs a kezükön, mint a fehérekén;

– az Egyesült Királyság belügyminisztériuma, a Home Office 2000-es jelentése szerint a feketék ötször gyakrabban kerülnek letartóztatásba, mint a fehérek,⁴⁵² és egy 2002–2003-as felmérés szerint pedig a különbség már hatszorossá nőtt.⁴⁵³

– A Roma Jogok Európai Központja (ERRC) jelentése szerint Bulgáriában a lakosság (különböző statisztikák szerint) 7–9,4%-át jelentő romák közül kerül ki az azonosított bűnelkövetők 37%-a;⁴⁵⁴

– Lettorszáiban⁴⁵⁵ – noha a lakosságnak mindössze 0,3-0,6%-a roma – a női börtönnépesség 25-30%-át romák teszik ki;

– Spanyolországban a női börtönnépesség 25%-a roma, mi a romák aránya az össznépeességben 1,4%;⁴⁵⁶

– Brazíliában, ahol a 146 milliós lakosság 51%-a fehér csupán (5% fekete, 42% „barbana”) egy 1995-ben végzett felmérés szerint a megkérdezettek 80%-a szerint van faji előítélet az igazságszolgáltatási rendszerben; egy 1997-es felmérés szerint pedig a feketék nemcsak, hogy sokkal jobban félnek a rendőroktól, mint a fehérek (20% a 10%-kal szemben), de csakis ők nyilatkoztak úgy, hogy a rendőrségtől jobban tartanak, mint a bűnözőktől. A megkérdezett feketék felét (47% a fehérek 34%-ával szemben) igazoltatta már rendőr, és nemcsak brutálisabban bánnak velük általában, de feltűnő aránytalanság mutatható ki a fegyverhasználatban is a feketékkel szembeni.⁴⁵⁷

Az Amerikai Egyesült Államok – amely a következő fejezet fókuszában áll – vonatkozásában a következő adatok emelhetőek ki:

– ötször valószínűbb egy fekete, mint egy fehér férfi esetében, hogy rács mögé kerüljön; a nőknél a különbség hatszoros (ne feledjük, hogy ezen jelenségek kihatnak a következő generációk életére is, ugyanis a fogva tartott nők kétharmadának kisgyermek van);⁴⁵⁸

⁴⁵² Bowling, Benjamin – Phillips, Coretta – Campbell, Alexandra – Docking, Maria: *Policing and Human Rights: Eliminating Discrimination, Xenophobia, Intolerance and the Abuse of Power from Police Work, Identities. Conflict and Cohesion Programme*, United Nations Research Institute for Social Development, May 30, 2004, 4. 5.

⁴⁵³ Lásd Racial Discrimination in the Administration of Justice. Submission of the Open Society Justice Initiative to the UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination on the occasion of its 65th Session. Open Society Justice Initiative, August 2004.

⁴⁵⁴ Lásd European Roma Rights Center: *Profession: Prisoner, Roma in Detention in Bulgaria*, 1997.

⁴⁵⁵ Lásd The Barañi Project, Roma Women and the Spanish Criminal Justice System (<http://web.jet.es/gea21/ing.htm>).

⁴⁵⁶ Lásd Duvall, Misti: Evidence of Ethnic Profiling in Selected European Countries, Justice Initiatives, Open Society Justice Initiatives, June 2005, 20.

⁴⁵⁷ Cano, Ignacio: *Racial Bias in Lethal Police Action in Brazil*, Mimeo, 2000.

⁴⁵⁸ Uo. 597.

– 2012-ben 5,5 millió nagykorú amerikai állampolgár választójoga van felfüggesztve szabadságvesztés-büntetés miatt (a szám 9%-kal magasabb, mint 2004-ben): ez a teljes fekete lakosság 7,7%-át, illetve a fehérek 2%-át érinti.⁴⁵⁹

Az etnikai aránytalanságokra vonatkozó statisztikai adatokat az Egyesült Államokban több bírósági eljárásban is felhasználták; például a *Tennessee v. Garner*-ügyben,⁴⁶⁰ amelynek során hivatkoztak azokra az adatokra, hogy a menekülő terheltekkel szemben lényegesen gyakrabban kerül sor rendőri fegyverhasználatra, ha az illető fekete.⁴⁶¹

A kisebbségeket érintő közvetlen vagy közvetett diszkrimináció lehet nyilvánvalóan törvénysértő, szándékos magatartás eredménye, de tendenciózusan alkalmazott látszólag jogszerű eljárás következménye is. Ez utóbbi kategóriába tartozik az etnikai profilalkotás, amely, bár az etnikai ismérvek figyelembevételének alkotmányosan megkérdőjelezhető formájára épül, mégsem igényel feltétlenül rasszista vagy xenofób szándékot. A diszkriminatív szándék hiánya azonban nem jelenti az intézkedés jogszerűségét. Az etnikai profilalkotás lényege, hogy az intézkedés a célszemély nemzeti-etnikai-faji attribútumain alapul, nem pedig a hagyományos gyanúokok valamelyikén. Az igazoltatás alapja ezekben az esetekben nem a terhelt viselkedése, vagy egy a gyanúsítottára vonatkozó információ, hanem egy predikció: az érintett személy etnikai hovatartozása alapján valószínűsített, az adott csoport magas kriminalitására alapozott, racionálisnak tűnő feltételezés. A kényszerintézkedés tehát nem az egyénnek felróható (alapos gyanút keltő) magatartáson, hanem aggregált igazoláson alapul. Célja a korlátozottan rendelkezésre álló rendőri erőforrások ésszerű összefüggésrendszerre alapozott hatékony allokációja, hiszen ha például a börtönnépesség többsége roma, a terroristák pedig szinte mindannyian (többségében arab országból származó) iszlám fundamentalisták, az intézkedés alá vontak körének ilyenén szűkítése látszólag könnyen igazolható.

A profilalkotás mint olyan a bűnüldözésben bevett és legitim eszköz a lehetséges elkövető személyiségtípusának, személyiségképezetnek megalkotására, hogy a nyomozhatóság a rendelkezésre álló hiányos információk alapján az erőforrások koncentrált felhasználása, vagyis a hatékonyabb bűnüldözés érdekében leszűkítse a po-

⁴⁵⁹ NY Times Editorial: Disenfranchised Felons, *The New York Times*, July 15, 2012.

⁴⁶⁰ Uo.

⁴⁶¹ Lásd Thompson, Anthony: Stopping the Usual Suspects: Race and the Fourth Amendment, *New York University Law Review*, October 1999, 974–975. Hasonlóképpen, az Európai Emberi Jogi Bíróság – *Hugh Jordan v. United Kingdom* (24746/94, Judgment of 4 August, 2001) – pedig kimondta, hogy az angol biztonsági erők lövöldözéseinek aránytalanul sok kisebbségi áldozata van; a Nagytanács előtt lévő *Nachova-döntés* – *Nachova and Others v. Bulgaria* (43577/98, 43579/98, of Judgment 6 July, 2005) – pedig szintén faji intenciót állapított meg a fegyveres szerv intézkedése során. Lásd még Goldston, James: Toward a Europe Without Ethnic Profiling in Justice Initiatives, in: *Ethnic Profiling by Police in Europe*. Open Society Justice Initiatives, 2005, 8–11.

tenciális bűnelkövetők körét.⁴⁶² A módszer gyökerei egészen a XIX. század végéig nyúlnak vissza. A modern profilalkotás megteremtője, a kriminalisztika alapítójának is tekintett Hans Gross 1893-ban csoportosította az ismeretlen tettes által elkövetett lopásokat a helyszínen hagyott jellegzetes nyomok alapján, illetve a már ismert tettes jellegzetességeit összekapcsolta az ismert lopások jellegzetességeivel. De már ezt megelőzően is voltak kísérletek elkövetői profil megrajzolására: például, London East End nevű városrészének elszegényedett negyedében, Whitechapelben 1888. április 3. és 1891. február 13. között tizenegy nőt brutálisan és máig felderítetlen körülmények között meggyilkoltak, az ismeretlen elkövetőt pedig a sajtóban Hasfelmetsző Jacknek ('Jack the Ripper') néven kezdték el emlegetni. A Whitechapel-gyilkosságok egyik áldozatán talált sebekből és abból a tényből, hogy az elkövető az áldozat szerveit precíz módon eltávolította, George B. Phillips kerületi rendőrorvos arra következtetett, hogy az elkövető jól ismerte az emberi testet.

Az 1940–50-es években robbantások hosszú sorozatát hajtották végre New Yorkban. Az elkövető több tucat bombát helyezett el vasútállomásokon és színházakban. Egy New York-i pszichiáter, James A. Brussel klinikai tapasztalatai alapján elkészítette az ismeretlen elkövető személyiségrajzát: paranoiás, gyűlölte az apját, az anyja gyötörően szereti őt, Connecticut államban él, átlagos testalkatú, középkorú, külföldön született, római katolikus, egyedülálló, anyjával vagy leánytestvérével él, kétsoros öltönyt visel. Később a rendőrség elfogta George Meteskyt, akire a leírás pontosan ráillett, még a kétsoros öltöny is stimmelt. Az 1960-as években a repülőgép-eltérítők profilját azt követően kezdték el megalkotni,⁴⁶³ hogy 1968-ban tizennyolc gépet térítettek el,⁴⁶⁴ a következő évben pedig 40 hasonló kísérletre került sor.⁴⁶⁵ Az 1980-as és 1990-es években a drogfutárok profiljának megalkotása során⁴⁶⁶ indikátornak tekintették a rövid ott-tartózkodást a jelentős drogforrások és a terítés helyszínein, a készpénzes repülőjegy-vásárlást, valamint – kriminálstatisztikai adatokra támaszkodva – a nemet, az életkort, az etnikai hovatartozást (utóbbi kapcsán tudvalevő, hogy a szervezett bűnözésben kulcsszerepet játszó bandák etnikailag szinte mindig homogének.)⁴⁶⁷

Ahogy M. Tóth Balázs rámutat,⁴⁶⁸ a profilalkotás módszere deduktív vagy induktív lehet:

⁴⁶² Lásd Tatár László: Profilalkotás a bűnüldözésben. In Korinek László, Kőhalmi László, Herke Csongor (szerk.): *Emlékkönyv Irk Albert egyetemi tanár születésének 120. évfordulójára*, Pécs: PTE ÁJK, 2004, 177–181.

⁴⁶³ Uo.

⁴⁶⁴ Erről lásd Harris, David A.: *Profiles in Injustice. Why Racial Profiling Cannot Work*, New York: The New Press, 2002, 17–18., 19–21.

⁴⁶⁵ Uo.

⁴⁶⁶ Uo. 19–21.

⁴⁶⁷ Lásd M. Tóth Balázs: Az etnikai profilalkotás a bűnmegelőzésben és a bűnüldözésben, Ph.D. értekezés, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Deák Ferenc Doktori Iskola, 2011, 10–13.

⁴⁶⁸ Uo. 11.

– Az induktív módszer a hasonló bűncselekmények elkövetőiről rendelkezésre álló statisztikai adatok alapján alkotja meg az átlagos elkövető személyiségprofilját. Például egy 24 éves, fehér bőrű nőt megerőszakoltak első emeleti lakásában: a hús, nemi erkölcs elleni bűncselekményt sorozatban elkövető személy vizsgálatán alapuló tanulmány szerint az ilyen elkövető általában hozzá hasonló korú és ugyanolyan bőrszínű nőt támad meg; ebből arra lehet következtetni, hogy az elkövető huszonéves, fehér bőrű férfi.

– A deduktív profilalkotás a bizonyítékok alapján következtet az elkövető tulajdonságaira. Például megerőszakoltak és megöltek egy 24 éves nőt, és bizonyíték van arra, hogy a sértett nevén szólította az elkövetőt, tehát ismerte a tettest; ezzel a vizsgálódás köre szűkíthető a sértett ismerőseire.

Amíg a profilalkotás mintegy kézenfekvő eszköze a bűnüldözésnek, az etnikai (alapú) profilalkotás az etnikai vagy faji hovatartozás ismervein alapuló kiválasztással jár, ami a rendészeti gyakorlatban úgy jelentkezik, hogy az intézkedő rendőrök külső jegyek alapján határozzák meg, hogy kit igazoltatnak, kit vesznek őrizetbe, illetve kivel szemben alkalmaznak valamilyen egyéb intézkedést. A módszer összefüggést feltételez bizonyos tulajdonságok és bizonyos bűncselekmények elkövetése között, tehát azt vélelmezi, hogy meghatározott társadalmi csoporthoz tartozó személyek nagyobb valószínűséggel követnek el bizonyos típusú bűncselekményeket.⁴⁶⁹

Vegyünk egy példát a rendészeti gyakorlatból, amely esetében egy látszólag ésszerűnek tűnő gyakorlat igazoltságával kapcsolatban komoly kételyek merülnek fel. Egy rendőr, aki közterületen teljesít szolgálatot, rendszeresen igazoltat. Úgy gondolja, hogy a roma etnikai hovatartozás és a potenciális kriminalitás között nagyobb valószínűségi összefüggés van,⁴⁷⁰ mint a nem romák esetében, és ez a feltételezés nem is morálisan elítélendő előítéleten alapul, hanem adott esetben azon a tapasztalaton, hogy a roma rasszjegyeket viselő személyek a teljes társadalomban képviselt arányukhoz ké-

⁴⁶⁹ A hazai szabályozás alapján igazoltatásnak nevezzük mindazon intézkedéseket, amelyek során az arra jogosult személy valakinek a személyazonosságát megállapítja, tehát nemcsak azok az önálló intézkedések sorolhatók ide, amelyeknek közvetlen célja a személyazonosság megállapítása, hanem szinte minden olyan eljárás idetartozik, amely során egy rendőr közvetlen kapcsolatba kerül egy állampolgárral, akinek a személyazonossága megállapítást nyer. A magyar gyakorlatban például a tanúk meghallgatása előtt vagy tanúkutatás során is sor kerül a személyazonosság megállapítására. Az „igazoltatás” a magyar jogszabályok szerint tehát több különböző célból végrehajtott, azonos tartalmú intézkedés. A „klasszikus igazoltatás”-t jelentő rendőri intézkedés mellett említendő a közlekedérendészeti ellenőrzés során alkalmazott igazoltatás, a fokozott ellenőrzés folyamán alkalmazott igazoltatás, valamint az említett, nem önálló intézkedésként alkalmazott igazoltatás.

⁴⁷⁰ A feltételezés nem pusztán hipotézis: az OSI és a TÁRKI által 2006-ban végzett kutatás szerint a közrendvédelemben dolgozó rendőrök szerint a romák igazoltatását 50%-kal nagyobb eséllyel követi előállítás, mint a nem romákét. Lásd alább e fejezetben, továbbá Pap András László – Simonovits Bori: Látható és mégsem látható előítéletesség a rendőri igazoltatási gyakorlatban – adalékok a rendészeti jog felülvizsgálatának kérdéséhez, *Rendészeti Szemle* 55, 2007/5, 27–56.

pest nagyobb számban kerültek saját vagy (szintén közrendes) kollégái látókörébe, amiből ésszerűen levonhatja azt a következtetést, 100 nem roma és 100 roma igazoltatása során utóbbi csoportból több eredményes igazoltatásra fog sor kerülni. (Eredményes igazoltatáson olyan intézkedést értünk, melyet szabálysértési vagy büntető-eljárás megindítása, illetve előállítás követ, vagy amelynek eredménye körözött személy elfogása.) Az így leírt jelenséget nevezzük etnikai profilalkotásnak, utalva ezzel arra, hogy annak során a rendőrség intézkedéseinek közvetlen kiváltó oka nem valamely hagyományos gyanúok (pl. feljelentésben foglalt személyleírás, körözés alatt álló egyén személyleírása, gyanús viselkedés vagy éppen tettenérés) hanem egy etnikai, faji, vallási vagy éppen nemzetiségi hovatartozáson alapuló általánosítás, melynek értelmében maga a felsorolt társadalmi csoporthoz tartozás bűnözői profilra utal.

Ahhoz, hogy feltérképezhessük az etnikai hovatartozás és a hatóság intézkedési jogosultságának összefüggéseit, két kérdést kell tisztáznunk: az egyik a faji-etnikai tényezők figyelembevételének megengedhetősége egy intézkedés (esetünkben az igazoltatás) kezdeményezésekor; a másik, hogy a rendőrség általában milyen feltételek alapján és milyen kényszerintézkedési lehetőségekkel a birtokában járhat el, hiszen például egy túlságosan általánosan megfogalmazott intézkedési jogosultság korlátlan lehetőséget ad a diszkriminatív eljárásra. Elsőként tisztázzuk az etnikai attribútumok megjelenésének elvi lehetőségeit, majd rátérünk a rendőri igazoltatásokat érintő hazai joganyag bemutatására:

A nemzetközi joggyakorlat négy esetét különíti el az etnikai ismérvek (döntő vagy lényeges) figyelembevételére épülő intézkedéseknek, eljárásoknak, és eltérő mércét alkalmaz a különböző esetekben:

- Az első, problémamentesnek tekinthető szcenárió szerint a sértett vagy egy szemtanú konkrét gyanúsított részletes személyleírása kapcsán él az etnikai hovatartozás meghatározásával, a bíróságok ilyenkor szinte minden esetben jogszerűnek találják annak felhasználását – például egy körözés során.

- Ettől némileg különbözik az a második eset, amikor az etnikai hovatartozáson túlmenően a sértett vagy a szemtanú vallomása meglehetősen kevés konkrétumot tartalmaz a gyanúsított tényleges személyleírását illetően. Ezekben az esetekben például több amerikai bíróság eljutott arra az álláspontra, hogy az etnikai hovatartozás csak mint negatív személyleírás juthat jelentőséghez. Azaz, ha a bejelentő csak annyit tud mondani az elkövetőről, hogy fekete volt, az pusztán arra szolgálhat alapul, hogy például az ügyben eljáró rendőrök ne igazoltassanak fehéreket vagy ázsiaiakat, de az már a diszkrimináció határát súrolhatja, ha egyéb indok hányában, pusztán a bőrszínük alapján állítanak meg feketéket.⁴⁷¹ – A harmadik eset a faji-etnikai elemekre épü-

⁴⁷¹ Eszerint – ha annyit és csak annyit tudunk, hogy az elkövető fekete – a bűnüldözői szillogizmus a következő: ha az elkövető fekete és a gyanúsított fehér, abból következik, hogy a gyanúsított nem lehet az elkövető. Viszont nem lesz igaz az, hogy ha az elkövető fekete és a gyanúsított (vagy az utcán sétáló, autót vezető stb. személy) fekete, akkor a gyanúsított az elkövető.

lő profilalkotás, amely esetben az etnicitás a kriminalitás valószínűsítését jelenti, és nem kötődik még csak általános sértetti vagy egyéb, az intézkedés alá vont konkrét személyhez köthető információhoz sem.

– Végül a negyedik (a terrorizmus elleni harcban gyakran felvetődő) csoport az, amikor preventív intézkedések során írásos, hivatalos irányelvek alapján bizonyos faji, etnikai, nemzeti, állampolgársági alapon kerül sor az intézkedésre, ahol tehát az intézkedő rendőr, határőr, repülőtéri biztonsági személyzet stb. diszkrecionális döntésének nincs helye.

A gyakorlattal kapcsolatban, ahogy az első fejezetben már utaltam rá, alapvetően legalább két irányból szoktak kritikát megfogalmazni. Egyrészt diszkriminációt jelent, ha az igazoltatás egy statisztikai megfontoláson alapuló indokon nyugszik, amelynek akkor sincs szükségszerűen köze az intézkedés alá vont, kisebbségi csoporthoz tartozó személy magatartásához, ha egyébként igaz is lenne az a vélelem, hogy az adott kisebbségi csoport igazoltatása hatékonyabb, mint a többségi csoporté. Másrészt rendészeti szempontból megkérdőjelezhető a gyakorlat hatékonysága: a kisebbségi csoportra történő koncentráció az intézkedések során valójában nem jár az intézkedések eredményességének növekedésével, másrészt a diszkriminatív gyakorlat elidegeníti a kisebbségeket a rendőrségtől, aláássa a rendőrség és az érintett társadalmi csoport közötti bizalmat.

Az etnikai alapú profilalkotás elvét és gyakorlatát az utóbbi évtizedekben számos elméleti és gyakorlati vita övezte; rendészeti, eljárásjogi, alkotmányjogi és szociálpszichológiai érvek felvonultatásával. Az Egyesült Államokban, ahol a fenti eszmecseréknek többsége zajlott, az ezredfordulóra kialakult egy olyan szakmai és politikai konszenzus, amely egyértelműen szakmailag megalapozatlannak és morálisan igazolhatatlannak tartotta az etnikai alapú profilalkotásra épülő (döntően közúti igazoltatásban megjelenő) rendőri gyakorlatot. Egy 1999 őszi végzett felmérés szerint, annak ellenére, hogy a kérdésben utalás történt az etnicitással összefüggésbe hozható magasabb kriminalitási vélelemre, a megkérdezettek 81%-a ellenezte a faji attribútumokra épülő közúti igazoltatásokat. Egy 1999-es Gallup-felmérés arról is beszámolt, hogy az amerikai lakosság 60%-a (tehát nem csak a fekete lakosság) tudja, hogy mi az etnikai alapú profilalkotás, és széles körben elterjedtnek tartja azt.⁴⁷²

Azok a New Jersey-ben, majd számos egyéb helyen végzett kutatások, amelyek az etnikai alapú profilra épített igazoltatások, gépkocsi- és ruházátvizsgálások sikerét, azaz a kábítószer-, vagy engedély nélküli fegyverbirtoklás eredményességét mérték, egyértelműen kimutatták, hogy nem volt lényeges, értékelhető különbség a lakosság arány és a találati ráta között. Nemcsak arra találtak egyértelműnek tűnő bizonyítékot, hogy a hatóságok aránytalanul többször állítottak meg színes bőrű gépkocsive-

⁴⁷² Harris, David A.: Using Race as a Factor in Assessing the Reasonableness of Fourth Amendment Activity: Description Yes; Prediction, No, *Mississippi Law Journal Special Edition*, 2003, 426.

zetőket, de arra is, hogy a találati arány, azaz az eredményes felderítés mértéke nem igazolja az etnikai alapú profil hasznosságát. Az etnikai alapú profilalkotásra épülő intézkedések hasznossága ugyanis az etnicitás és a magas kriminalitás, azaz a hatékony találati arány összefüggésének vélelmére épül, ahol a logikusnak tűnő korreláció bizonyítása sokáig fel sem merült, hiszen az aránytalanul nagyobb számban igazoltatott kisebbség soraiból abszolút számokban mérve valóban kellően sok jogsértőt is kiszűrtek. Ez azonban – érvelnek a kutatók⁴⁷³ – nem jelent valódi költségarányos hatékonyságot, ugyanis túlságosan magas lesz a hamis negatívok és a hamis pozitívok értéke. Más szóval aránytalan mértékben sújtja a nem jogsértő fekete (roma, arab stb.) lakosságot, ugyanakkor erőteljesen csökkenti annak az esélyét, hogy egy, a többséghez tartozó jogsértőt felfedezzenek. A minden esetben retrospektív módon értékelt (és akkor is csak inkább feltételezett, de nem ellenőrzött) hatékonyság tehát csalóka, és – összegezhetőek az érvek – nem megfelelő rendészeti, bűnmegelőzési, nemzetbiztonsági stratégia.

Amerikában a közvélemény és a média érdeklődésének homlokterébe kerülő etnikai profilalkotásra épülő igazoltatások élesebben vetették fel a jogalkalmazó szervek felelősségét. A közfigyelem és a politikai elit nyomására a szövetségi, állami és helyi kormányzat (nem ritkán élén a rendőri vezetéssel) egyre szélesebb körben kezdeményezte a rendőri eljárások etnikai megoszlásának megbízható adatgyűjtés útján történő hathatós ellenőrzését. Olyannyira, hogy 2005 januárjára az Egyesült Államok csak négy államában nem volt a faji alapú profilalkotás ellenőrzésére szolgáló, valamennyi rendőri intézkedés alá vont személy etnikai hovatartozását feltüntető adatgyűjtés. Ami pedig a szövetségi szabályozást illeti, 2003-ban Bush elnök kiadott egy a rendőri intézkedések során a faji hovatartozás figyelembevételéről szóló iránymutatást, amely összefoglalja az etnikai adataira épített eljárási rendet érintő rendőrségi gyakorlat legfontosabb előírásait.

Nagy-Britanniában az etnikai profilalkotással kapcsolatos vizsgálatok szintén évtizedekre nyúlnak vissza, már egy 1979-es *Institute of Race Relations*-kutatás arra a jelenségre hívta fel a figyelmet, hogy sok fekete fiatal szülei folyamatos rettegésben éltek, mert gyermekeiket állandóan igazoltatták iskolába vagy munkába menet, aminek következtében sokszor csak órákkal később érkeztek haza, mint ahogy várták őket.⁴⁷⁴ Egy 1983-ban elvégzett kutatás megállapította, hogy a fiatal fekete férfiakat sokkal nagyobb valószínűséggel igazoltatják, mint a fehéreket,⁴⁷⁵ hasonló eredményt hozott egy másik, ugyanebben az évben publikált vizsgálat, amelynek konklúziójában a ku-

⁴⁷³ Lásd pl. Cuéllar, Mariano-Florentino: Choosing Anti-Terror Targets by National Origin and Race, *Harvard Latino Law Review*, Spring 2003.

⁴⁷⁴ Lásd Delsol, Rebekah – Shiner, Michael: Regulating Stop and Search: A Challenge for Police and Community Relations in England and Wales. *Critical Criminology* 14, 2006/3, 245.

⁴⁷⁵ Willis, C.: *The Use, Effectiveness and Impact of Police Stop and Search Powers*, RPUP 15., London: Home Office, 1983, 22.

tatók megállapították azt is, hogy a kritizált gyakorlat sokat árt a rendőrség és a kisebbségi csoportok közötti kapcsolatnak is.⁴⁷⁶ A kérdés mégis azt követően került a figyelem középpontjába, hogy a 80-as évek elején történt brixtoni lázadások⁴⁷⁷ okainak vizsgálatával megbízott Lord Scarman megállapította, hogy a városrészben a lázadásokat megelőzően egy 120 főből álló rendőri egység azt az utasítást kapta, hogy minden gyanús személyt igazoltasson, és a 4 nap alatt igazoltatott 943 személy több mint fele fekete volt. A jelentés megállapította, hogy a rendőrökkel történt összecsapások résztvevői legnagyobb arányban fiatal fekete férfiak voltak. Ebből Scarman azt a következtetést vonta le, hogy a lázadás a feketék rendőrökkel szembeni dühének egyik megnyilvánulása volt, a düh és felháborodás okaként pedig az etnikai kisebbségekre koncentrált aránytalan rendőri intézkedési gyakorlatot nevezte meg. A következő mérföldkövet a brit etnikai profilalkotással kapcsolatban egy dél-londoni fiatal fekete férfi, Stephen Lawrence meggyilkolásának az esete jelentette, melynek során az alacsony színvonalú nyomozás eredményeképpen nem sikerült elítélni a terhelteket. A civilek körében hatalmas felháborodást kiváltó eset vizsgálatára létrehozott vizsgálóbizottság jelentése (amely nevét a bizottság vezetőjéről, Sir William Macphersonról kapta) megállapította, hogy a feketék általános tapasztalata az elmúlt harminc évben az, hogy a rendőrség szigorú ellenőrzés alatt tartja őket, azonban nem nyújt kellő védelmet, mikor ők válnak bűncselekmény áldozatává.⁴⁷⁸ A Macpherson-jelentés számos megállapítást tartalmazott, ezek között szerepelt az is, hogy megkérdőjelezhetetlenül jelen van a rendőrségi szemléletben és gyakorlatban a diszkriminatív attitűd. A jelentés azonban nem a hatáskörrel kapcsolatos szabályok módosítását javasolta, hanem azt, hogy sokkal szigorúbban ellenőrizték a rendőri intézkedéseket, nevesítve, megjelölve az igazoltatásokat is ('stop and search').⁴⁷⁹

⁴⁷⁶ Smith, D. – J. Gray: *The Police in Action*, London: PSI, 1983.

⁴⁷⁷ London egyik feketék által sűrűn lakott városrésze.

⁴⁷⁸ MacPherson, William: *Inquiry into the Matters Arising from the Death of Stephen Lawrence: Final Report*. London: The Stationery Office, 1999, 45. 7. – („Macpherson-jelentés”).

⁴⁷⁹ Lásd M. Tóth Balázs – Pap András László: *Etnikai profilalkotás a magyar rendőrség igazoltatási gyakorlatában*, in Majtényi Balázs (szerk.): *Lejtős pálya – Az antidiszkriminációs és esélyegyenlőségi szabályozásról* (Földrész Könyvek). Budapest: L'Harmattan, 2009 (második, javított kiadás), 115–116; továbbá M. Tóth Balázs: *Az etnikai profilalkotás a bűnmegelőzésben és a bűnüldözésben* (Ph.D. értekezés), Miskolci Egyetem, Állam-és Jogtudományi Kar, Deák Ferenc Doktori Iskola, 2011, 135–141.

2.1. Etnikai profilalkotás és diszkrimináció a nemzetközi standardok alapján

Ebben az alfejezetben elsőként azt tekintem át, hogy a hátrányos megkülönböztetést tiltó alapvető nemzetközi normák mellett a diszkrimináció elleni küzdelemben szerepet játszó nemzetközi szervezetek hogyan foglaltak állást a gyakorlattal kapcsolatban, illetve azt, hogy az Emberi Jogok Európai Bíróságának esetjoga milyen, a témánk szempontjából releváns standardokat alakított ki, és ezen kritériumok fényében hogyan ítélandó meg az etnikai profilalkotás gyakorlata az Emberi Jogok Európai Egyezményének 14. cikkében foglalt hátrányos megkülönböztetés tilalma alapján.⁴⁸⁰

A hátrányos megkülönböztetés tilalmát említetten számos nemzetközi dokumentum tartalmazza. A faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről szóló egyezmény (International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination – ICERD) nevesítve is tiltja a faji megkülönböztetést a személyes biztonsághoz való jog⁴⁸¹ és a mozgásszabadsághoz⁴⁸² való jog⁴⁸³ tekintetében is. Ahogy M. Tóth Balázs rámutat,⁴⁸⁴ az Egyezmény rendelkezéseinek érvényesülését nyomon követő bizottság, a Faji Megkülönböztetés Kiküszöbölésére az egyezmény által létrehozott tizenhét tagú testület (Committee on the Elimination of Racial Discrimination – CERD) kifejezetten azt állapította meg, hogy az etnikai profilalkotás az ICERD által tilalmazott diszkriminációt valósíthat meg.⁴⁸⁵ A Testület a 30. sz. általános ajánlásának 10. pontjában azt javasolja a tagállamoknak, gondoskodjanak arról, hogy a terrorizmus elleni küzdelemben bevezetett intézkedések sem céljukban, sem hatásukban ne valósítsanak meg faj, bőrszín, leszármazás, etnikai hovatartozás szerinti hátrányos megkülönböztetést, és hogy a területükön tartózkodó külföldi állampolgárok ('non-citizens') ne legyenek kitéve etnikai profilal-

⁴⁸⁰ Lásd még Pap, András László: Ethnicity- and race-based profiling in counter-terrorism, law enforcement and border control (study), November 2008. Directorate-General Internal Policies, Policy Department C, Citizens Rights and Constitutional Affairs, European Parliament, Brussels, 2008, PE 408326., 63; valamint M. Tóth Balázs – Pap András László: *Az etnikai profilalkotás tilalma mint a diszkrimináció sajátos formája*, Föld-rész 4, 2011/2–4, 28–48.

⁴⁸¹ Lásd: 5. cikk (b) pont.

⁴⁸² Bővebben lásd Pap András László: *Mozgásszabadság. Alkotmányjogi és nemzetközi jogi alapok* (Föld-rész könyvek), Budapest: L'Harmattan, 2009.

⁴⁸³ Lásd: 5. cikk (d) i. pont.

⁴⁸⁴ M. Tóth Balázs: *Az etnikai profilalkotás a bűnmegelőzésben és a bűnüldözésben* (Ph.D. értekezés), Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Deák Ferenc Doktori Iskola, 2011, 110–113; továbbá M. Tóth Balázs – Pap András László: *A hatékonyság mítosza. Az etnikai profilalkotás alkotmányos és rendészeti kérdései*, Budapest: L'Harmattan, 2012, V. fejezet.

⁴⁸⁵ CERD: Concluding Observations: Canada, UN. Doc. CERD C/61/CO/3, 338. § (2002)..

kotásnak.⁴⁸⁶ A CERD 31. sz. általános ajánlásának – amelynek témája a faji alapú hátrányos megkülönböztetés megelőzéséről az igazságszolgáltatásban – 20. pontja olyan intézkedések megtételét javasolja az egyezményben részes államoknak, amelyek hozzájárulnak annak megelőzéséhez, hogy az igazoltatás vagy ruházatatvizsgálás valódi és kizárólagos oka az intézkedés alá vont személy külső megjelenése, az illető bőrszíne vagy más hasonló tulajdonsága legyen; és egyúttal ösztönöz minden olyan intézkedést, amely egyéb olyan természetű gyakorlatok megelőzéséhez járul hozzá, amely egyes társadalmi csoportok tagjait fokozottan gyanúsaknak tekinti.⁴⁸⁷

Az Európa Tanács Rasszizmus és Intolerancia Elleni Európai Bizottsága (European Commission against Racism and Intolerance – ECRI) 2007 júniusában fogadott el egy ajánlást a rendőri eljárásokban megjelenő rasszizmus és faji diszkrimináció tárgyában.⁴⁸⁸ A dokumentum több területen javasol lépéseket az Európa Tanács tagállamainak.

Az első fejezet a faji-etnikai alapú⁴⁸⁹ profilalkotással foglalkozik, és négy javaslatot fogalmaz meg:

- az eljárások során érvényesülő faji-etnikai alapú profilalkotás tilalmát;
- az esetlegesen diszkriminatív rendőri gyakorlat – az etnikai adatok gyűjtését és elemzését magában foglaló – monitorozásának és vizsgálatának bevezetését;
- az igazoltatások tekintetében az objektív kritériumokon nyugvó gyanúok előírását;
- valamint a fentiekre vonatkozó specializált képzések bevezetését.

A második fejezet a rendőrségi eljárásokban megjelenő diszkriminációval kapcsolatban általánosságban fogalmazza meg az alábbi elvárásokat: a jogalkotó kifejezetten tiltsa meg a közvetett és közvetlen diszkrimináció eseteit; szervezzenek szakosított tréningeket a tárgykörben; hozzanak létre független panaszbizottságokat a rendészeti diszkriminációs ügyekre; és segítsék elő az ilyen irányú panaszok előterjesztését és hatékony kivizsgálását.⁴⁹⁰

⁴⁸⁶ CERD General Recommendation XXX on discrimination against non citizens, CERD A/59/18 (2004).

⁴⁸⁷ CERD General recommendation XXXI on the prevention of racial discrimination in the administration and functioning of the criminal justice system. CERD, A/60/18 (2005).

⁴⁸⁸ ECRI: General Policy Recommendation N° 11. On combating racism and racial discrimination in policing, Strasbourg (October 4, 2007).

⁴⁸⁹ A faji diszkrimináció az ECRI értelmezésében megvalósulhat a bőrszín, anyanyelv, vallás, nemzetiség alapján történő indokolatlan különbségtétel formájában is.

⁴⁹⁰ A harmadik fejezet a rasszista indíttatású bűncselekmények szabatos és kiterjesztően értelmező (a büntetőjog térrénumán kívül szankcionált cselekményekre is kiterjedő) meghatározását, az ilyen cselekmények tárgyában indult eljárások monitorozását, a faji motiváció kiemelt kezelését és a sértettek bejelentési hajlandóságát serkentő intézkedések bevezetését javasolja. A negyedik fejezet a rendőrség és a kisebbség viszonyának javítását szolgáló javaslatokat fogalmaz meg. (Például azáltal, hogy a kisebbségi közösség arányos formában megjelenik a rendőri testületben, a rendőrség kiemelt figyelmet fordít a sajtóban a kisebbséggel kapcsolatban elhangzó nyilatkozatokra, intézményes párbeszéd folyik a rendőrség és a kisebbségi közösség között, stb.)

Lényegében mindezeket a javaslatokat megtaláljuk a CERD 2005-ös ajánlásaiban is.⁴⁹¹ Hasonló, az etnikai profilalkotás tilalmát és a megfelelő, adatgyűjtésen alapuló ellenőrzőmechanizmusok kiépítésének szükségességét hangsúlyozó javaslatokat olvashatunk a Nemzeti Kisebbségek Főbiztosa (High Commissioner for National Minorities – HCNM) által a soknemzetiségű társadalmakban alkalmazandó rendészeti eljárások tárgyában kiadott 2006-os ajánlásában,⁴⁹² valamint az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának valamivel régebbi, 2001-es Európai Rendőri Etikai Kódexében is.⁴⁹³

Az ENSZ emberi jogok és alapvető szabadságok terrorizmus elleni harc során történő érvényesüléséért felelős különmegbízottja 2007-ben külön is vizsgálatot szentelt az etnikai profilalkotás jelenségének, nevesítve e körben az igazoltatásokat. A vizsgálati jelentés azt állapítja meg – a szükségesség-arányosság tesztjét alkalmazva –, hogy a gyakorlat ellentétes a diszkriminációtilalommal.⁴⁹⁴

Érdemes áttekinteni az Emberi Jogok Európai Bíróságának esetei közül néhányat, amelyek a diszkrimináció tilalmával kapcsolatosak. A Bíróság tesztje szerint egy megkülönböztetés akkor sérti az egyenlő bánásmód követelményét, ha annak nincs legitim célja, vagy ha az nem szükséges vagy arányos az egyébként legitim cél elérése érdekében. Nem minősíthető szükségesnek egy intézkedés, ha létezik alapjogot nem sértő vagy kevésbé korlátozó lehetőség a legitim cél elérésére, illetve aránytalannak minősül abban az esetben, ha nincs ésszerű egyensúly az elérni kívánt cél és az alkalmazott eszköz között.⁴⁹⁵ Követve M. Tóth Balázs elemzését,⁴⁹⁶ négy eset érdemel kiemelés.

⁴⁹¹ CERD: General recommendation XXXI on the prevention of racial discrimination in the administration and functioning of the criminal justice system, CERD, A/60/18 (2005).

⁴⁹² OSCE High Commissioner on National Minorities: Recommendations on Policing in Multi-Ethnic Societies. The Hauge, 2006. Lásd az V. fejezet 16. pontját

⁴⁹³ A diszkriminációmentes elbánás követelménye és az etnikai profilalkotás alkalmazásának tilalma megjelenik az ECRI-nek a terrorizmus elleni harc során is figyelembe veendő rasszizmusellenes előírásokról szóló 2004-as ajánlásában is (ECRI General Policy Recommendation N° 8 on combating racism while fighting terrorism, European Commission against Racism and Intolerance, doc.no. CRI(2004)26, Strasbourg: COE, 8 June 2004, 26.). Lásd a diszkriminációmentes eljárásról szóló 40. és az intézkedéshez megkívánt gyanú kívánalmáról szóló 47. pontokat.

⁴⁹⁴ U.N. Human Rights Council: Implementation of General Assembly Resolution 60/251 of 15 March 2006 Entitled "Human Rights Council". Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism, Martin Scheinin, A/HRC/4/26 29 January 2007. Bővebben lásd M. Tóth Balázs: Az etnikai profilalkotás a bűnmegelőzésben és a bűnüldözésben (Ph.D. értekezés), Miskolci Egyetem, Állam-és Jogtudományi Kar, Deák Ferenc Doktori Iskola, 2011, 112–113.

⁴⁹⁵ Lásd M. Tóth Balázs: Az etnikai profilalkotás a bűnmegelőzésben és a bűnüldözésben (Ph.D. értekezés), Miskolci Egyetem, Állam-és Jogtudományi Kar, Deák Ferenc Doktori Iskola, 2011, 113.

⁴⁹⁶ Bővebben lásd M. Tóth Balázs: Az etnikai profilalkotás a bűnmegelőzésben és a bűnüldözésben (Ph.D. értekezés), Miskolci Egyetem, Állam-és Jogtudományi Kar, Deák Ferenc Doktori Iskola, 2011, 113–119; továbbá M. Tóth Balázs – Pap András László: *A hatékonyság mítosza. Az etnikai profilalkotás alkotmányos és rendészeti*

Az elsőként említendő esetben, amelynek során informális etnikai diszkrimináció tárgyában hozott döntést a Bíróság, nem marasztalta el a bepanaszolt államot. A *Cissé v. France*-eset⁴⁹⁷ alapját egy Franciaországban nagy port kavart ügy képezte. A kérelmező egy körülbelül kétszáz főből álló bevándorlócsoporthoz vezetője volt, aki a csoport szóvivőjeként fel kívánta hívni a közvélemény figyelmét arra, hogy milyen nehézségekkel találják magukat szembe a jogcím nélkül vagy jogellenesen Franciaországban tartózkodók akkor, amikor státuszuk felülvizsgálatáért folyamodnak az illetékes hatóságokhoz. Az akció, amelyhez számos emberi jogi szervezet csatlakozott, és a média fokozott érdeklődését is kiváltotta, végül egy épület, a St. Bernard templom elfoglalásába torkollott – mintegy kétszáz, jórészt afrikai, illegális migráns személy általi. A rendőrség 1996. augusztus 23-án erőszakkal kiűrtette az elfoglalt épületet, és ennek során a templom kijáratánál felállított egy ellenőrzőpontot, az épületet elhagyó személyek tartózkodási státuszát vizsgálata céljából. A Bíróság által megállapított tényállás szerint⁴⁹⁸ a templom elfoglalásában részt vevő minden személyt megállítottak és kikérdezték, azonban a fehér bőrű személyeket azonnal elengedték, míg a sötét bőrszínűeket – az éhségstrájkolók kivételével – idegenrendészeti fogdán helyezték el. Az eset során a kérelmező – a békés gyülekezéshez való jog sérelme mellett, illetve azzal összefüggésben is – azt állította, hogy a francia hatóság eljárása bőrszín alapján történő hátrányos megkülönböztetést valósított meg. Ezt a panaszt azonban már a befogadhatósági vizsgálat során elutasította a Bíróság: álláspontja szerint ugyanis a „templom kijáratánál felállított ellenőrzési rendszer célja az volt, hogy megállapítsák azoknak a személyazonosságát, akik a gyanú szerint jogellenes bevándorlók voltak. Ilyen körülmények között pedig olyan következtetés nem vonható le, hogy a kérelmező hátrányos megkülönböztetés áldozata lett volna.”

A fenti döntéséhez hasonlóan foglalt állást a Bíróság a *Conka v. Belgium*-ügyben hozott befogadhatósági döntésében is.⁴⁹⁹ Az eset alapjául egy belga rendőri akció szolgált, amelynek során több tucat olyan szlovák menedékkérőt tartóztattak le a kiutasításuk végrehajtása céljából, akiknek a menedékkérelmét a belga hatóságok korábban már elutasították. Annak ellenére, hogy az intézkedéssorozattal érintettek kivétel nélkül roma származásúak voltak, a 14. cikk sérelmére való hivatkozást a Bíróság befogadhatatlannak minősítette arra hivatkozva, hogy az érintett személyek kiválasztására nem azért került sor, mert romák voltak, hanem azért, mert menedékkérelmük elutasítását követően jogellenesen tartózkodtak Belgium területén.

kérdőjelei, Budapest: L'Harmattan, 2012, V. fejezet; valamint M. Tóth Balázs – Pap András László: Az etnikai profilalkotás tilalma mint a diszkrimináció sajátos formája, *Föld-rész* 4, 2011/2–4, 28–48.

⁴⁹⁷ *Cissé v. France* (51346/99, Judgment of 9 April, 2001).

⁴⁹⁸ Uo. para 13.

⁴⁹⁹ *Conka and Others, the Ligue des droits de l'homme v. Belgium* (21564/99, Judgment of 13 March, 2001), befogadhatóság tárgyában hozott döntés, 2001. március 13.

A Bíróság 2005. december 13-án meghozott döntésében a *Timishev v. Russia*-ügyben⁵⁰⁰ ugyanakkor azt állapította meg, hogy az orosz rendőrség megsértette a kérelmező egyenlő bánásmódhoz fűződő jogát – a 4. számú kiegészítő jegyzőkönyv 4. cikkében garantált szabad mozgáshoz fűződő egyezményes jogra tekintettel – azáltal, hogy etnikai hovatartozása miatt nem engedték be az ország területére. A kérelmező, Timishev úr, foglalkozását tekintve ügyvéd, 1999-ben szeretett volna beutazni, de a határon megállította egy rendőr, és szóbeli belügyminiszteri utasításra hivatkozva nem engedélyezte a kérelmező belépését, mondván: csecsenek nem léphetnek az utasítás értelmében az állam területére. Emiatt Timishev jogorvoslattel élt a helyi bíróságon, amely arra hivatkozva utasította el a panaszát, hogy a támadott intézkedés fontos célt szolgált, nevezetesen azt hivatott megakadályozni, hogy terroristák és más antiszociális egyének beléphessenek az ország területére. Végül az ügy a strasbourgi Bíróság elé került, amely megállapította, hogy az intézkedés ellentétes volt az Egyezményvel.

A Bíróság az antidiszkriminációs jogfejlesztés területén mérföldkönek tekinthető *D. H. and Others v. The Czech Republic*-döntésének⁵⁰¹ tárgya oktatási diszkrimináció (közvetett hátrányos megkülönböztetés és szegregáció) volt. Arról kellett döntést hoznia, hogy az Egyezmény által tiltott hátrányos megkülönböztetés áldozatai-e a Cseh Köztársaság ostravai közoktatási intézményrendszere által „speciális”, kisegítő iskolákba irányított roma tanulók. Az ügy a következőképpen foglalható össze: a kérelem benyújtásának időpontjában az általános iskolás korosztályhoz tartozó gyerekek körében kevesebb mint 5% volt a roma tanulók aránya, ugyanakkor a speciális iskolában ez az arány több mint 50% volt. Másfelől nézve, a roma gyerekeknek több mint 50%-a speciális iskolában tanult, míg a nem roma gyerekeknek csupán kevesebb mint 2%-a került ilyen oktatási intézménybe: összességében egy roma gyereknek 27-szer nagyobb esélye volt arra, hogy speciális iskolába irányítsák, mint egy nem romának. A speciális iskolákban a gyerekek csökkentett tartalmú tananyagot sajátítottak el, és a továbbtanulást illetően reális esélyük legfeljebb a szakmunkásképző intézményekbe való bekerülésre volt.

Az ügyben első fokon eljáró tanács megítélése szerint a kérelmező nem tudta bizonyítani, hogy rasszista megkülönböztetés által motivált intézményes szegregáció áll a jelenség mögött, ezért 6:1 arányú döntésével nem marasztalta el a Cseh Köztársaságot. A kérelmező kérte az ügy Nagykamara elé utalását, amelynek eleget tett a Bíróság, és döntésében elmarasztalta a Cseh Köztársaságot, valamint elvi élel rögzítette az alábbiakat:

⁵⁰⁰ *Timishev v. Russia* (55762/00, 55974/00, Judgment of 13 December, 2005).

⁵⁰¹ *D. H. and Others v. The Czech Republic* (57325/00, Grand Chamber of 13 November, 2007).

– az eltérő bánásmódnak nem kell jogszabályi előírás alapján alapulnia ahhoz, hogy az sértse a 14. cikket; az egyértelműen fennálló gyakorlat ('well-established practice') vagy a *de facto* helyzet szintén alapot adhat a diszkriminációra;⁵⁰²

– ha egy intézkedés vagy általánosan követett gyakorlat aránytalanul hátrányosan érint egy meghatározott társadalmi csoportot, az akkor is lehet diszkriminatív, ha nem kifejezetten az érintett társadalmi csoportot célozta meg;⁵⁰³

– a statisztikai bizonyítékok önmagukban ugyan nem elegendőek a diszkriminatív gyakorlat bizonyításához, azonban a *de facto* diszkrimináció tárgyában egyéb bizonyítékok mellett elfogadhatóak, és ha a kérelmező *prima facie* valószínűsíti a hátrányos megkülönböztetést, akkor a bepanaszolt államnak kell bizonyítania az eljárása jogszerűségét, vagyis azt, hogy az eltérő bánásmódnak a védett tulajdonságtól független, objektívan elfogadható, racionális oka van.⁵⁰⁴

A fentiek megállapításait összegezve kijelenthető, hogy az etnikai profilalkotás számos nemzetközi szervezet értékelése szerint a hátrányos megkülönböztetés nemzetközi egyezményekben tiltott hatálya alá tartozik. Sőt, a gyakorlat az Emberi Jogok Európai Egyezménye által szabályozott megkülönböztetést jelent, és az igazoltatás érint olyan egyezményes jogot, amely életre hívja a diszkriminációtólalom alkalmazhatóságát. Így amennyiben az aránytalan igazoltatási gyakorlat hatékonyságát az állam (vagy a gyakorlatot alkalmazó rendőri szerv) nem tudja igazolni, egyezményesértő magatartásnak tekinthetjük a gyakorlatot.

Ahogy M. Tóth Balázssal közös munkánkban rámutattunk,⁵⁰⁵ a magyar (és az annak alapjául szolgáló uniós joganyag) azonban jó eséllyel kiigazításra szorul, ha azt akarjuk, hogy az antidiszkriminációs jog valóban hatékony védelmet nyújtson a hátrányos megkülönböztetés ezen formája ellen. Ugyanis a hatályos diszkriminációs tényállások valószínűleg nem alkalmasak arra, hogy az etnikai profilalkotás jelenségére alkalmazzuk őket. Ennek oka, hogy a közvetlen és a közvetett hátrányos megkülönböztetés elkövetési magatartásai tipikusan egyedi rendelkezések során jelentkeznek, és ezek a tényállások rendkívül nehezen alkalmazhatóak az etnikai profilalkotás jelenségére, mert az kizárólag a diszkriminatív gyakorlatban érhető tetten. Egyedi esetekben praktikusán bizonyíthatatlan egy-egy igazoltatás jogsértő, diszkriminatív volta – különösen így van ez, ha diszkrecionális jogkörben eljárva a hatóságok egyébként jogszerű döntéseket hoznak: az eljárás jogellenessége így egyetlen

⁵⁰² Uo. para 130.

⁵⁰³ Uo. para 175.

⁵⁰⁴ Uo. para 180, 188–189.

⁵⁰⁵ Lásd M. Tóth Balázs: Az etnikai profilalkotás a bűnmegelőzésben és a bűnüldözésben (Ph.D. értekezés), Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Deák Ferenc Doktori Iskola, 2011, 128–130; továbbá M. Tóth Balázs – Pap András László: *A hatékonyság mítosza. Az etnikai profilalkotás alkotmányos és rendészeti kérdőjelei*, Budapest: L'Harmattan, 2012, V. fejezet; valamint M. Tóth Balázs – Pap András László: *Az etnikai profilalkotás tilalma mint a diszkrimináció sajátos formája*, Föld-rész 4, 2011/2–4, 28–48.

konkrét esetben sem igazolható. Amint fent láthattuk, a Bíróság a *Cisse- és Conka*-ügyekben lényegében azért nem hozott elmarasztaló döntést, mert nem ismerte el, hogy az egyes intézkedések azok technikai értelemben vett jogszerűsége mellett is lehetnek jogellenesek, ha szélesebb kontextusból (egy intézményes gyakorlat részeként) tekintünk rájuk, illetve ítéljük meg őket. Ugyanennek a problémának kiváló példáját nyújtja az egyesült államokbeli *Whren v. United States*-eset is.⁵⁰⁶

2.2. A heurisztikus érv

Az (adott esetben tendenciózus) igazoltatások visszatartó hatása mellett felhozhatóak olyan érvek is, amelyek egyrészt abban látják azok indokoltságát, hogy legalábbis a közeli jövőben, illetve a helyszín közelében elijesztik az elkövetőt, hiszen könnyebben terelődik rá a gyanú, ha egyszer már a hatóságok regisztrálták a jelenlétét. Ugyancsak gyakori – és az előzőhöz hasonlóan nehezen számszerűsíthető, illetve a hatékonyság tekintetében nehezen bizonyítható – érv az, hogy számos esetben csak a véletlenszerű, vagy éppen valamilyen profilt követő igazoltatásnak köszönhetően sikerül azonosítani és elfogni egy már körözött személyt, vagy éppen megszerezni a szükséges hiányzó információt egy gyanúsításhoz; például, ha véletlenül ily módon felfedi magát egy elkövető. Ahhoz hogy ezt az érvet el tudjuk fogadni, vagy éppen cáfolni tudjuk, egyrészt (megint csak) pontos adatokra lenne szükség az igazoltatások ilyen természetű hatékonyságáról, másrészt valahogyan „be kellene árazni” azt, hogy mi az a hatékonysági minimum, amely egy ilyen mértékű rendőri diszkréció és jogkorlátozási lehetőség fejében elvárható.

Az elvi modellezést követően álljon itt egy tipikusnak tekinthető⁵⁰⁷ esettanulmány Amerikából, amely egy nagy médiavisszhangot kiváltó, a polgárok számára jól ismert sorozatgyilkosságról.⁵⁰⁸ Az esetben az elkövető beazonosítása és elfogása során fon-

⁵⁰⁶ *Whren v. United States*, 517 U.S. 806, 813, 116 S. Ct. 1769, 135 L. Ed. 2d 89 (1996).

⁵⁰⁷ Hasonló következtetéseket vonhatunk le például a hírhedt sorozatgyilkos, Ted Bundy, vagy az ugyancsak széles körben ismert arizonai buddhista szentélybeli tömeggyilkosság nyomozását vizsgálva. Bővebben lásd Pap András László: Sorozatgyilkosok nyomában: Ted Bundy, *Béltügyi Szemle* 59, 2011/11, 118–135., továbbá Pap András László: Vallomások vezérszóra: nyomozási fiaskó az arizonai buddhista szentélybeli tömeggyilkosság ügyében, *Béltügyi Szemle* 58, 2010/11, 114–129.

⁵⁰⁸ A sorozatgyilkosok kiemelt érdeklődésre számíthatnak a kriminológusok, a nyomozóhatóságok, a magatartáskutatással foglalkozó pszichológusok, a pszichiáterek, továbbá természetesen a média és a közvélemény részéről is. Sorozatgyilkosságnak (ami megkülönböztetendő a tömeggyilkosságtól – például a 2011. júliusi norvégiai vérengzéstől) azt a több, a leggyakoribb definíció szerint legalább három személy sérelmére elkövetett emberölést tartjuk, ahol a cselekmények között eltelik némi idő. Noha a szélesebb közvélemény számára csak az 1880-as évektől vált világszerte ismertté a jelenség Hasfelmetsző Jack gyilkosságai révén (lásd pl. Szikinger István: A yorkshire-i hasfelmetsző, *Rendészeti Szemle* 58, 2010/10, 131–135), majd lett a hollywoodi filmek és a huszadik-huszonegyedik századi irodalom gyakorta felbukkanó témája, valójában mindig is vol-

tos szerepet kap a közúti igazoltatás, azonban a fenti kérdés eldöntése nem lesz könnyebb a történet ismeretében. Az ámokfutó elkövetők végsősoron ugyan ezen eljárásnak köszönhetően kerültek rendőrkézre, ám erre már számos korábbi, az elfogáshoz hasonló ellenőrzés alkalmával is sor kerülhetett volna. Hiába állt azonban rendelkezésre az információ, megfelelő értelmezési mátrix hiányában a rendőrség nem tudta közvetlenül hasznosítani az igazoltatásokat: az elfogáshoz szerencsére, de legalábbis esetleges, nem kalkulálható, véletlenszerű eseményekre is szükség volt.

2.2.1. Az autósztroda orvlövészei⁵⁰⁹

2002 októberében az amerikai fővárosban, Washingtonban, valamint a közelben fekvő Maryland és Virginia államban három hét alatt 16 gyilkosság történt, ami a lakosság körében pánikközel állapot kialakulásához vezetett. Az események október 2-án délután kezdődtek, amikor 17.20-kor egy marylandi kisváros, Aspen Hill egyik üzletének ablakán golyó hatolt át. Tekintettel arra, hogy senki nem sérült meg, az incidens nem váltott ki különösebb reakciót. Bő egy órával később, fél hétkor azonban a közeli Glenmont város bevásárlóközpontjának parkolójában ismeretlenek agyonlőttek egy 55 éves köztisztviselőt, James Martint. Másnap a közeli Montogmery megyében két óra leforgása alatt négy embert lőttek le, este pedig Washington határában egy ötödiket: reggel 7:41-kor James L. Buchanant, a 36 éves parkgondozót, egy autókereskedés előtt, fűnyírás közben; 8:12-kor Premkumar Walekart, az 54 éves taxisorfőrt, egy benzinkútnál, tankolás közben; 8:37-kor Sarah Samost, a 34 éves bébiszitter-bejárónőt, aki egy bevásárlóközpont előtti padon ülve olvasott egy könyvet; 9:58-kor Lori Ann Lewis-Riverát, aki egy másik benzinkútnál éppen az autóját porszívózta; 21:15-kor pedig a 72 éves Pascal Charlotot, a nyugdíjas asztalost, aki az utcán sétált, amikor agyonlőtték. Valamennyi áldozattal egy-egy viszonylag távolról leadott lövés végzett.

A gyilkosságok ezután ritkábban, valamint nagyobb területi szórásban következtek: a 43 éves Caroline Seawellt másnap, október 4-én, 14:30-kor lőtték meg, amikor a szomszédos Virginia állambeli Fredericksburg határában lévő egyik nagyáruház parkolójában a bevásárlókocsiból a kocsija csomagtartójába pakolt. Október 7-én, néhány perccel reggel nyolc után a 13 éves Iran Brownt az iskola kapuja előtt lőtték

tak ilyen, többnyire szexuális erőszakkal is járó emberölések. Közismertségük ellenére a sorozatgyilkosságok igen ritkák: az emberölések kevesebb mint egy százalékát teszik ki a sorozatok részeként elkövetettek (lásd Morton, Robert J. (ed.): *Serial Murder, Multi-disciplinary perspectives for investigators*, Behavioral Analysis Unit, National Center of Violent Crime, Critical Incidents Response Group, FBI, 2005).

⁵⁰⁹ Bővebben lásd Pap András László: Az autósztroda orvlövészei nyomában: adalékok az igazoltatás kriminalisztikai hasznosíthatóságához és a beszámíthatóság fogalmának kérdéseihöz, *Belügyi Szemle* 59, 2011/6, 106–118.

hasba (a fiú életben maradt). A hatóságok ezúttal a töltényhüvely mellett egy tarokk-kártyát is találtak – a tizenhármass számú, úgynevezett Halál-kártyát – a következő feliratokkal: „Hívjatok Istennek!” „Önnek, Rendőr úr!”, valamint: „Ne adják ki a sajátónak!”

Két nappal később, október 9-én, a Manassas városhoz közeli benzinkútnál 8:18-kor ismét egy tankoló polgárt lőttek le, az 53 éves Dean Harold Meyerst. Újabb két nap elteltével, reggel fél tízkor, Fredericksburg határában az ugyancsak 53 éves Kenneth Bridgest érte halálos lövés egy benzinkútnál. Október 14-én, reggel negyed tízkor az FBI 47 éves elemzőjét, Linda Franklint lőtték le a közelben, amikor a férjével egy nagyáruházból léptek ki. Öt nap múlva, október 19-én, reggel nyolckor a 37 éves Jeffrey Hoopert, nem messze az előző helyszíntől, egy autószertráda menti étterem parkolójában érte lövés (ő túlélte a támadást), ezúttal egy négyoldalas, a tettes által írt levél kíséretében. A hatóságok a folytatódó bűncselekmény-sorozat helyszínein több alkalommal találtak üzenetet; az egyik egy tízmillió dolláros pénzkövetelést tartalmazott, a másik pedig fenyegetést: „A gyermekeitek sincsenek biztonságban.”

Október 22-én Aspen Hillben, 5:56-kor egy buszvezetőt a busz ajtajában lőttek le: ő volt a tizedik halálos áldozata a lövöldözéssorozatnak. Tekintettel arra, hogy valamennyi gyilkosságot a Washington környéki autópálya-körgyűrű közelében követték el, az ismeretlen elkövetőt „körgyűrűs orvlövész”-ként ('beltway sniper') kezdték emlegetni.

A rendőrség már a négyszeres gyilkosság napján összekapcsolta az eseményeket, és a marylandi rendőrség vezetésével egy több szervezetet (például a titkosszolgálatot, a fegyver-ellenőrzési és a közlekedési hatóságot) összefogó nyomozási akciót indított. Néhány nap elteltével már csak az FBI részéről 400 ügynök dolgozott az eseten. Külön postafiók címet és ingyenesen hívható telefonvonalat kezdtek üzemeltetni a gyilkosságokhoz kapcsolódó bejelentések fogadására. A nyomrögzítők és a helyszínelők részletekbe menően elemezték a tetthelyeket, térfelügyelő-kamera-felvételeket vizsgáltak, szemtanúkat hallgattak ki, a magatartás-elemzők pedig elkövetői profilokat alkottak. Erre szükség is volt, hiszen a környékbeli lakosság körében egyre inkább úrrá lett a pánik: féltek kimenni az utcára, iskolába engedni a gyermekeket. Kiürültek az iskolabuszok, a lövöldözések helyszíneihez közel eső településeken szigorú biztonsági intézkedéseket vezettek be néhány állami, valamint a legtöbb magániskolában: például megtiltották a szünetekben és a tornaórák során az épületek elhagyását, illetve biztonságos hazautaztatást szerveztek a tanulóknak. Sokan szigorúan őrizték katonai létesítményekbe jártak tankolni. A média természetesen folyamatosan tájékoztatott az időközben vezető hírré váló eseményekről.

Az első hetekben a nyomozás nem tudott kézzelfogható eredményt felmutatni. Október 4-ére megállapították, hogy a lövéseket ugyanabból a közepes hatótávolságú gépfegyverből adták le. Leginkább egy olyan, több szemtanú által is megerősített információ tűnt hasznosnak, amely szerint az egyik helyszínről egy sötét feliratokkal

ságokhoz használt gépfegyvert (egy későbbi ballisztikai vizsgálat bizonyította, hogy tizenegy lövést ebből a fegyverből adtak le); az annak rögzítéséhez használt állványt; egy diktafont (amely rablás során használható, a pénz átadására felszólító üzenetet tartalmazott); valamint a kocsni műszaki adatait tartalmazó füzetet, amelyen az FBI bünygyi laborjában felfedezték az elkövetők által a helyszínen hagyott, rendőrségnek címzett levelek lenyomatát (ez bizonyította, hogy a füzetet használták alátétnek az üzenetek megírásához). Találtak emellett egy laptopot, amelyen a gyilkossági helyszíneket, valamint az azokhoz kapcsolódó menekülési útvonalakat tartalmazó térképeket tároltak. A számítógép annak az 55 éves férfinak, Paul LaRuffának a tulajdona volt, akit 2002. szeptember 5-én terített le hat, közéről leadott lövés, amikor éppen bezárni készült a marylandi Clinton városában lévő pizzériáját (LaRuffa túlélte a támadást, és később tanúskodott is az elkövetők perében).

Az elfogás után – a rendőrség meglepetésére – kiderült, hogy a kocsit jó néhány-szor ellenőrizték, sofőrjét pedig több ízben igazoltatták az elmúlt időszakban, de nem tettek további lépéseket, hiszen a férfi nem szerepelt a folyamatban lévő ügyeket tartalmazó bünygyi nyilvántartásban, és egyébként is más járművet, egy fehér kisteherautót kerestek. Így történhetett meg az, ami a később feldolgozott jegyzőkönyvekből kiderült, hogy a gépkocsi vezetőjét Pascal Charlot meggyilkolása előtt mindössze két órával is igazoltatták egy kisebb közlekedési kihágás miatt. Október 8-án a baltimore-i rendőrség ismét igazoltatta az utcán parkoló járműben alvó Muhammadot, sőt még a központtal is ellenőriztették az adatait, mert gyanús-nak találták, hogy a New Jersey-i rendszámú kocsni tulajdonosának texasi jogosítványa van. A járművet viszont nem vizsgálták át, a benne ülő két férfit pedig nem szembesítették kérdésekkel.

A 2003 őszén lefolytatott büntetőeljárások során mindkét vádlottat bünyösnek találták tiltott fegyverviselés, valamint emberölés büntettének elkövetésében. Muhammadot egy virginiai esküdtszék halálra ítélte, Malvo esetében pedig tényleges életfogytiglani szabadságvesztést javasoltak. A bíró mindkét javaslattal egyetértett.

A vizsgált eset (hasonlóan az előzőekhez) több tekintetben is bizonyítja az etnikai profilalkotás intézményének megbízhatatlanságát. Egyrészt rámutat a (bármilyen) profilalkotás esendőségére: a sorozatgyilkosok pszichológiai profilja szerint az elkövetők az esetek túlnyomó többségében egyedülálló középkorú fehér férfiak. Ehhez képest Muhammad – akit eredetileg John Allen Williams néven anyakönyveztek – afroamerikai származású volt, hét évig a Nemzeti Gárdában, majd a hadseregben szolgált, és lövész-ként fontos elismeréseket szerzett. 1987-ben egy radikális fekete mozgalom, a *Nation of Islam* tagja lett, nevét is ekkor változtatta meg. Iskolapéldáját találjuk a hamis negatívoknak és hamis pozitívoknak is: fehér kisteherautóban utazó fehér férfiakat keresve százával végeztek felesleges igazoltatásokat. Mi több, a tényleges elkövetőket is tízszer állították meg a közúti ellenőrzési akció során, ám ők még-

sem akadtak fenn a rostán.⁵¹¹ Az esetek rávilágítanak a diszkrecionális – azaz nem konkrét gyanúokkal alátámasztott, valamint egy bizonyos csoportot (legutóbbi esetünkben a többségi etnikumhoz tartozókat, azaz a fehéreket) aránytalanul sújtó – igazoltatási gyakorlat mellett felhozott azon érvek gyengeségére, amelyek szerint jelentős bűnmegelőzési hatással járhat az ilyen jellegű igazoltatás azáltal, hogy a potenciális elkövetők a rendőri jelenléttől megfélemlítve felhagynak a bűnelkövetési szándékukkal, illetve, egy esetleges későbbi nyomozás során a gyanúsítottak mozgásáról, jelenlétéről fontos információval szolgálhatnak az igazoltatáskor rögzített adatok. Ne feledjük: az utolsó esetben az egyik gyilkosságot néhány órával egy közúti igazoltatás után követték el; a tíz igazoltatás során rögzített adatok pedig legfeljebb kínos feszengést keltettek később, a tények ismeretében.⁵¹²

⁵¹¹ Kleiner, Yevgenia S.: Racial profiling in the name of national security: protecting minority travelers' civil liberties in the age of terrorism, *Boston College Third World Law Journal*, Winter 2010.

⁵¹² Az eset további érdekes, azonban jelen írás keretein kívülre eső aspektusa a fegyverforgalmazók jogi felelőssége. Miután Malvo több ízben elismételte, hogy a gyilkosságokhoz használt fegyverek egy részét a Bull's Eye Shooter Supply és a Bushmaster Firearms, Inc. üzleteiből sikerült ellopnia – mivel ezeken a helyeken a biztonsági intézkedések lazák –, az áldozatok családtagjai csoportos kártérítési keresetet indítottak a cégek ellen. A per két és fél millió dolláros egyezséggel zárult.

3. AZ ETNIKAI PROFILALKOTÁS AZ EGYESÜLT ÁLLAMOKBAN

Az etnikai profilalkotás tárgyában számos országban végeztek átfogó kutatásokat,⁵¹³ e fejezetben azonban területi keretekre tekintettel⁵¹⁴ csak Amerikában – az etnikai profilalkotás „őshazájában” – végzett kutatásokat és bírósági döntéseket ismertettek. Az USA az az ország, ahonnan a probléma felvetése ered, ahol számos empirikus kutatást végeztek annak érdekében, hogy bizonyítsák a fogalom által jelölt jelenség létét, valamint megállapítsák annak elterjedtségét; és ahol a gyakorlatot jogi ösztönzés alá is vették, számos módon próbálva kimutatni annak jogellenességét. Az Egyesült Államok annyiban tekinthető példaértékűnek – és ezért részletesen elemzendőnek –, mert a jelenség időről időre figyelmet kap a joggyakorlatban és a közpolitikai tárggyú párbeszédokban. Ugyanakkor nem tekinthetjük követendő mintának az amerikai valóságot, hiszen, amint látható lesz, kevés kivételtől eltekintve a tengeren túl sem sikerült érdemben visszaszorítani a módszer alkalmazását; illetve⁵¹⁵ az intézményes rasszizmus messze nem tűnt el az amerikai kultúrából, sőt, nyomasztó méreteket ölt. Gondoljunk csak a börtönökben szabadságvesztésüket töltők körében a fekete amerikaiak sokszoros felülreprezentáltsága – ezen utóbbi jelenség nagyban összefügg a kábítószer elleni harccal, illetve az annak során alkalmazott etnikai profilalkotással.

Az Egyesült Államokban az etnikai profilalkotás problémája már egy évtizede a legfelsőbb politikai érdeklődés homlokterébe került, olyannyira, hogy George W. Bush elnök 2001. február 27-én kijelentette, hogy az etnikai profilalkotás „helytelen” gyakorlat, amelynek „véget kell vetni Amerikában”.⁵¹⁶ Az elnök kifejezte azon véleményét is, hogy a rendőrök és egyéb hivatásos állományúak túlnyomó többsége tisztességesen végzi a munkáját, ennek ellenére néhány rossz példa az egész szervezet megítélésére rányomja a bélyegét.⁵¹⁷ A gyakorlat leküzdése érdekében javasolta, hogy

⁵¹³ Lásd pl. M. Tóth Balázs – Pap András László: *A hatékonyság mítosza. Az etnikai profilalkotás alkotmányos és rendészeti kérdőjelei*. Budapest: L'Harmattan, 2012.

⁵¹⁴ Bővebben lásd M. Tóth Balázs – Pap András László: *A hatékonyság mítosza. Az etnikai profilalkotás alkotmányos és rendészeti kérdőjelei*, Budapest: L'Harmattan, 2012..

⁵¹⁵ Lásd Pap, András László: *Ethnic discrimination and the war against terrorism – The case of Hungary*. *Fundamentum*, 2005, 9, Spec. ed., 31–46.

⁵¹⁶ U.S. Department of Justice: *Fact Sheet – Racial Profiling*, USDOJ.GOV. TDD (202) 514-1888, June 17, 2003.

⁵¹⁷ M. Tóth Balázs: *Az etnikai profilalkotás a bűnmegelőzésben és a bűnüldözésben* (Ph.D. értekezés), Miskolci Egyetem, Állam-és Jogtudományi Kar, Deák Ferenc Doktori Iskola, 2011, 65–70; továbbá Pap András László: *Etnicitás és terrorizmus elleni harc*. *Fundamentum*, 2005/3, 139–155.

formálisan is tiltsák meg az etnikai profilalkotást a rendészeti-bűnüldözési tevékenységben, és 2003 júniusában iránymutatást⁵¹⁸ is adott ki a szövetségi nyomozati szerveknek a faji hovatartozás szempontjának alkalmazhatóságáról a rendőri intézkedések során.⁵¹⁹ A tiltás indokai között a már ismert érvek szerepelnek: az etnikai profilalkotás negatív etnikai sztereotípiákat erősít meg, amelyekkel szemben erkölcsi és alkotmányos kötelezettség fellépni; a gyakorlat az igazságszolgáltatásba vetett bizalom aláadásán keresztül csökkenti a bűnüldözés hatékonyságát, ezért „vesztes-vesztes” ('lose-lose') szituációt eredményez, amelyben minden érintett rosszul jár. Az iránymutatás tárgyi hatálya kiterjed minden spontán intézkedésre és rutin eljárásra, és előírja, hogy kizárólag konkrét gyanúsítottra vonatkozó, megbízható információn alapuló, helyben és időben körülhatárolt cselekmény és elkövetői leírás kapcsán vehető figyelembe a személyleírásban szereplő faji (etnikai) adat. A szövetségi szintű iránymutatás hatálya nem terjedt ki az állami és a helyi szervekre; ugyanakkor számos államban vezettek be etnikai profilalkotást tiltó előírásokat.

2010 áprilisában Arizonában elfogadtak egy – a bevándorlás szabályozására vonatkozó – törvényt, amely felhatalmazza a rendőröket arra, hogy a tartózkodási engedély vagy az állampolgárság igazolása céljából igazolványt kérjenek azoktól, akik a gyanújuk szerint illegálisan tartózkodnak az Egyesült Államok területén.⁵²⁰ A szabályozás kritikusai szerint ez csak arra jó, hogy az etnikai profilalkotás gyakorlatát terjessze, mivel az etnikai hovatartozáson kívül semmi más alapján nem gondolhatja az intézkedő rendőr, hogy valaki illegálisan tartózkodik egy ország területén. Obama elnök kijelentette, hogy a törvény azon alapvető elvek aláadásával fenyeget, amelyek oly kedvesek az amerikai népnek, egyben kikezdhethi a rendőrség és a társadalom között fennálló bizalmat, ami pedig nélkülözhetetlen a biztonság megőrzéséhez.⁵²¹ A jogszabály elfogadását széles körű társadalmi és jogi vita követte, 2010. július 7-én

⁵¹⁸ Lásd U.S. Department of Justice: Guidance Regarding the Use of Race by Federal Law Enforcement Agencies. June 2003. Noha a jogforrás előremutató, a jogvédők részéről számos kritika érte amiatt, hogy nyíltan kizárta a hírszerzési, nemzetbiztonsági célú és határőrizeti eljárásokat (tehát a terrorizmusellenes intézkedések túlnyomó többségét), ráadásul a rendőri intézkedéseknek csak egy töredékére alkalmazandó, hiszen az állami és helyi szervekre nem terjed ki a hatálya, ráadásul az iránymutatás eleve gyengébb jogalkotási eszköz, mint például a rendelet. Súlyos fogyatékosága továbbá, hogy csak faji klasszifikációkra vonatkozik, ami az amerikai joggyakorlatban nem feltétlenül azonos a nemzeti hovatartozás alapján meghatározott csoporttal. Például, az arab csoportot illetően a *Saint Francis College v. Al-Khazraji*-ügy kapcsán – 481 U.S. 604 (1987) – a bíróság foglalkozott ugyan a kérdéssel, hogy az arabok vajon faji kisebbségnek számítanak-e, de a joggyakorlat továbbra is bizonytalan. Ez utóbbi kérdésről bővebben lásd Pap, András László: *Overruling Murphy's law on the free choice of identity and the racial-ethnic-national terminology-triad: Notes on how the legal and political conceptualization of minority communities and membership boundaries is induced by the groups' claims.* (megjelenés alatt); illetve Pap András László: *Identitás és reprezentáció – az etnikai hovatartozás meghatározásától a politikai képviseletig*, Budapest: Gondolat, 2007.

⁵¹⁹ Lásd Pap András László: Etnicitás és terrorizmus elleni harc. *Fundamentum*, 2005/3, 139–155.

⁵²⁰ State of Arizona Senate: Arizona Senate Bill 1070, 49th Legislature, 2nd Session (2010).

⁵²¹ Archibold, Randal C.: Arizona Enacts Stringent Law on Immigration, *The New York Times*, April 23, 2010.

pedig az Amerikai Egyesült Államok Igazságügyi Minisztériuma keresetet nyújtott be Arizona ellen, azt állítva, hogy olyan jogszabályt fogadott el, amelyre a tagállamnak nincs hatásköre.⁵²² 2012 júniusában a Legfelső Bíróság a törvény nagy részét alkotmányellenesnek találta – az igazoltatottak idegenrendészeti státusának ellenőrzését nem.⁵²³

3.1. Az etnikai profilalkotás politikája és gyakorlata

Történetileg az etnikai profilalkotás első tömeges alkalmazásának a második világháború során meghozott rendeletet is szokás tartani,⁵²⁴ amelynek eredményeként több mint százezer, japán származású, többségében amerikai állampolgár internálását rendelték el. A rendelet⁵²⁵ alkotmányosságát az Amerikai Legfelső Bíróság 6–3 arányban meghozott döntése mondta ki a *Korematsu v. United States*-ügyben⁵²⁶, arra hivatkozva, hogy az egyértelmű és közvetlen kapcsolatban áll a kémkedés és a szabotázs megakadályozásával. Az eset – amely az amerikai jogtörténet, illetve történelem egyik szégyenének számít – kivizsgálására 1983-ban bizottságot hoztak létre *Commission on Wartime Relocation and Internment of Civilians* néven. A bizottság jelentésében indokolatlannak és súlyosan jogsértőnek ítélte a japán származásúak elleni kollektív fellépést;⁵²⁷ ennek alapján egy 1988-ban hozott törvény (Civil Liberties Act) elismerte, hogy az intézkedés súlyosan igazságtalan volt, és 20 000 dolláros kártérítés megfizetését rendelte el az áldozatok számára részére, Bill Clinton 1998-ban – a hazafiságára hivatkozva – a kitelepítési határozatnak elvi okokból ellenszegülő, és

⁵²² Markon, Jerry – Shear, Michael D.: Justice Department sues Arizona over immigration law, *The Washington Post*, July 7, 2010

⁵²³ Schwartz, John: Supreme Court Decision on Arizona Immigration Law, *The New York Times*, June 26, 2012.

⁵²⁴ Lásd Ramirez, Deborah – Hoopes, Jennifer – Quinlan, Tara Lai: Defining Racial Profiling in a Post-September 11 World, *American Criminal Law Review*, Summer 2003, 1201; Ingram, Dwight John: Racial and Ethnic Profiling, *Thurgood Marshall Law Review* 55, 2003 Fall; M. Tóth Balázs: Az etnikai profilalkotás a bűnmegelőzésben és a bűnüldözésben (Ph.D. értekezés), Miskolci Egyetem, Állam-és Jogtudományi Kar, Deák Ferenc Doktori Iskola, 2011, 71.

⁵²⁵ U.S. Executive Order No. 9066 (Executive Order Authorizing the Secretary of War to Prescribe Military Areas), February 19, 1942.

⁵²⁶ *Korematsu v. United States*, 323 U.S. 214 (1944). Több hasonló ügy is eljutott a Legfelső Bíróságra: a testület a Korematsu-döntéshez hasonló álláspontra helyezkedett két másik japán származású amerikai állampolgár, Gordon Kiyoshi Hirabayashi és Minoru Yasui ügyében is; lásd *Hirabayashi v. United States*, 320 U.S. 81 (1943); *Yasui v. United State*, 320 U.S. 115 (1943). Egy japán származású sacramento-i gépipár, Mitsuye Endo azonban a kormány egyezségi ajánlatát visszautasítva – és további két évet töltve egy internálótáborban – végül elérte, hogy a Legfelső Bíróság kimondja a rendelkezés alkotmányellenességét; lásd *Ex parte Mitsuye Endo*, 323 U.S. 283 (1944).

⁵²⁷ Commission on Wartime Relocation and Internment of Civilians: *Personal Justice Denied. Report of the Commission on Wartime Relocation and Internment of Civilians*, Washington, D.C., December 1982.

ezért elítélt, majd csak 39 évvel később rehabilitált Fred Korematsunak ítélte a Szabadság Elnöki Kitüntetését, amely a legmagasabb rangú, civileknek adható elismerés. (Korematsu nevét több iskola viseli, és 2010 óta Kaliforniában január 30. „Fred Korematsu-nap”-ként hivatalos ünnep.) Az analógia az etnikai profilalkotással természetesen a származási alapon történő kategorizáció, ugyanis a rendelet alapja az a feltételezés volt, hogy a japán származásúak lojalitása Amerika irányában gyenge, ezért *quasi* nemzetbiztonsági kockázatot jelentenek a Japánnal is folytatott háború idején. Mégsem tekintjük ezt a döntést etnikai profilalkotásnak, mert egy szükség-szerű fogalmi elem, az egyedi ügyekben rendelkezésre álló diszkréció alkalmazása hiányzik belőle.

A szakirodalom többé-kevésbé egységes abban, hogy az etnikai profilalkotás ma ismert formája a kábítószer elleni harcra és az annak során alkalmazott etnikai profilalkotásra vezethető vissza.⁵²⁸ David A. Harris, a téma úttörő kutatója egyenesen azt állítja, hogy a kábítószer elleni küzdelem a kisebbség alkotmányos jogai elleni harc-ként írható le, amelynek során a közutakon az összes fekete és hispán származású személlyel szemben rutinszerűen, minden ok nélkül intézkednek. Ennek a jelenségnek a megjelölésére született meg a „feketéként vezetés” (*‘driving while black’*) kifejezés, amely az ittas járművezetés analógiájára (*‘driving while intoxicated’*) utal arra – nagyon találóan –, hogy a fekete bőrszín gyakorlatilag önmagában szabálysértésnek számít, és egyben intézkedésre ad okot a rendőrség számára a járművezetőkkel szemben.⁵²⁹

Ugyan a droghasználat és a droghaszkedelelem nem kizárólag a fekete és a hispán kisebbség problémája, hiszen például az összes droghasználó mindössze 15%-a fekete,⁵³⁰ a droghasználat és drogterjesztés elleni küzdelem mégis elsősorban kisebbségi csoportokat céloz meg. A történet azzal kezdődött, hogy Ronald Reagan elnök 1982-ben hivatalosan is bejelentette a kábítószer elleni háború kezdetét, és létrehozott erre egy külön rendőri egységet Dél-Floridában, Bush alelnök irányításával.⁵³¹ Az egység elsődleges feladata a kábítószer csempészet elleni légi és vízi műveletek kidolgozása és végrehajtása volt, de nem sokkal később a floridai autópálya-rendőrség

⁵²⁸ Harris, David A.: *Driving While Black: Racial Profiling on Our Nation's Highways*, American Civil Liberties Union Special Report, June 1999. Az etnikai profilalkotás előzményeinek ismertetése során erre a szövegre támaszkodunk.

⁵²⁹ A *‘driving while black’* kifejezés annyira gyakori, hogy a Google keresőmotorja 2012. március 27-én 9 860 000 találatot adott ki rá. A hasonló, *‘flying while Arab’* („arabként repülés”) kifejezésre 31 900 000 találat jött ki (M. Tóth Balázs: Az etnikai profilalkotás a bűnmegelőzésben és a bűnüldözésben (Ph.D. értekezés), Miskolci Egyetem, Állam-és Jogtudományi Kar, Deák Ferenc Doktori Iskola, 2011, 71–72.).

⁵³⁰ Riley, K. Jack: *Crack, Powder Cocaine, and Heroin: Drug Purchase and Use Patterns in Six U.S. Cities*, National Institute of Justice, December 1997, 1.

⁵³¹ Bush szerepe különösen ellentmondásos, hiszen, mint láttuk, 20 évvel később pedig az etnikai profilalkotás ellen jelentett be zérótoleranciát: az ellen a gyakorlat ellen, amelyet az irányítása alatt működő speciális egység hozott létre.

(Florida Department of Highway Safety and Motor Vehicles) is szerepet kapott a küzdelemben, amikor 1985-ben kiadta a „Kábítószerfutárok közös ismertetőjegyeiről” (‘The Common Characteristics of Drug Couriers’) szóló iránymutatást. Eszerint különösen gyanúsak a bérelt autók; azok, akik fokozott figyelemmel tartják be a szabályokat;⁵³² akik „nem illenek” a kocsihoz, valamint azok az etnikai csoportok, amelyeket a drogkereskedelemben szokás társítani. Ezt követően az állami rendőrség alkalmazottai nyíltan faji alapú profil alapján kezdtek el a közutakon szelektálni az ellenőrzés céljából kiválasztandó járművek, illetve járművezetők között. A crack (a kokain egy fajtája, amelyet tipikusan a feketék használtak) 1986 őszén történt megjelenése és az azzal kapcsolatos nagy médiafelhajtás még inkább hozzájárult annak a képzetnek a kialakulásához, hogy a kábítószer-fogyasztás elsősorban kisebbségeket érintő probléma. Ezt követően számos város szegényebb, kisebbségek lakta részein indítottak kábítószer-ellenes küzdelmet (New York, Memphis, Chicago, Los Angeles, Atlanta). A cél a lehető legtöbb őrizetbe vétel elérése volt; ebből a szempontból igencsak sikeresnek bizonyultak az akciók: országosan az állami és a helyi rendőrök által a kábítószer birtoklása miatt őrizetbe vett személyek száma közel megduplázódott (az 1981-es 400 000-ról 762 718-ra emelkedett 1988-ban⁵³³); és a drogkereskedelemben is hasonlóan alakultak a számok (150 000-ről 287 858-ra nőtt a releváns intézkedések száma).

M. Tóth Balázs elemzésében rámutat,⁵³⁴ hogy a drogkereskedelemben a profil alkalmazására először a hetvenes évek elején került rá sor: a kábítószer elleni küzdelem csoportjának (Drog Enforcement Administration – DEA) különleges ügynöke, Paul Markoni dolgozott ki egy módszert, amikor a detroiti repülőtér felügyeletével bízták meg. 1979-re az általa megalkotott profilt több mint húsz repülőtéren használták. Ez a profil tipikusan magatartási jellemzőket tartalmazott: – Idegesnek tűnik valaki? – Készpénzzel, illetve nagy címletű bankjeggyel fizetett a repülőjegyért? – Kábítószer-termeléséről ismert helyről érkezett, vagy oda utazik? Az 1980-as évekre – a crack piacának kialakulásával egyidőben – a borszín meghatározó elemmé vált a profilban, és a feketét egyre gyakrabban ellenőrizték és motozták meg a repülőtereken gyanú nélkül is. Ez a gyakorlat hamar áterjedt a vasútállomásokra és a buszpályaudvarokra is.⁵³⁵

Az intézkedések diszkriminatív természete néha annyira nyilvánvaló volt, hogy azt a bíróság nem is hagyta szó nélkül. Az 1990-es évek elején egy New York-i büntetőbíró – egy buszpályaudvaron igazoltatott fekete nővel szemben hozott felmentő ítélet indokolásában – a következőt említette: „A New York-i büntetőügyek körülbe-

⁵³² Vagyis „az a gyanús, aki nem gyanús” ismerős gondolat.

⁵³³ 1995-re az érték 1 476 000-re emelkedett (lásd Mauer, Marc: *The Crisis of the Young African American Male and the Criminal Justice System*, Prepared for U. S. Commission on Civil Rights, 1999).

⁵³⁴ M. Tóth Balázs: Az etnikai profilalkotás a bűnmegelőzésben és a bűnüldözésben (Ph.D. értekezés), Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Deák Ferenc Doktori Iskola, 2011, 73–77.

⁵³⁵ Uo., valamint Pap András László: Etnicitás és terrorizmus elleni harc, *Fundamentum*, 2005/3, 139–155.

lül egyharmadában én járok el, de nem emlékszem egy olyan terheltre sem, akit a Port Authority Police Department kábítószerrel kapcsolatos cselekmény miatt fogott volna el, és nem fekete vagy hispán lett volna.” 1986-ban egy faji hovatartozáson alapuló drogfutárprofielt vezettek be a DEA szakemberei az autópálya-ellenőrzések hatékonyabbá tételének céljából, és ugyanabban az évben indított az egység egy drogfelderítési programot „Operation Pipeline” néven, amelynek keretében 1999-ig 48 tagállamból mintegy 27 000 rendőrt képeztek ki arra, hogy hogyan kell végrehajtani az ürügyként szolgáló igazoltatásokat a kábítószeres gépjárműben történő felkutatása érdekében. Az etnikai profilalkotás széles körben való elterjedésért nagy részben felelős ez a program, az annak során használt oktatási anyagok ugyanis – legalábbis implicit módon – arra ösztönözték a rendőröket, hogy a kisebbségeket célozzák intézkedéseik során.⁵³⁶

Ennek a rendészeti – illetve azzal szoros kapcsolatban álló igazságszolgáltatási – politikának a következményei szembetűnőek voltak már a kilencvenes évek végén. A börtönpopulációról szóló, 1999-ben publikált tanulmány szerint az akkori egymillió fogvatartott közül 400 000-rel szemben droggal kapcsolatos cselekmény miatt szabtak ki szabadságvesztés büntetést.⁵³⁷ A droggal kapcsolatos bűncselekmények felderítésére koncentrált igazságszolgáltatás, valamint a szigorodó és diszkriminatív⁵³⁸ büntetőpolitika következtében jelentősen megemelkedett a kisebbségi csoportokhoz tartozó szabadságvesztésre ítélték száma.

Az amerikai autópályákon másfél évtizeddel ezelőtt végzett igazoltatásokat célzó vizsgálatok kimutatták,⁵³⁹ hogy az össznépesség 12,3%-át jelentő feketék felülreprezentáltak az igazoltatott, illetve rendőri eljárás alá vont személyek között.

Az etnikai profilalkotással kapcsolatos kutatások egyik atyja John Lamberth, a Temple University pszichológia tanszékének vezetője, akit a Marylandi Rendőrséggel szembeni perében az Amerikai Társaság a Szabadságjogokért nevű szervezet kért fel szakértőnek az I-95 autópálya szakaszon folytatott rendőri gyakorlat vizsgálatára. Lamberth professzor több mint 6000 autó megfigyelését követően a járművezetők 95%-ának

⁵³⁶ Lásd Harris, David A.: *Profiles in Injustice. Why Racial Profiling Cannot Work*, New York: The New Press, 2002, 48–51; idézi M. Tóth Balázs: Az etnikai profilalkotás a bűnmegelőzésben és a bűnüldözésben (Ph.D. értekezés), Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Deák Ferenc Doktori Iskola, 2011, 74.

⁵³⁷ Lásd Mauer, Marc: *The Crisis of the Young African American Male and the Criminal Justice System*, Prepared for U. S. Commission on Civil Rights, 1999. A tanulmány külön elmíti a „driving while black jelenséget” (lásd 5.).

⁵³⁸ A diszkriminatív vonás ott érhető tetten, hogy a crack használatát százszorosán büntetik, pedig hatóanyaga megegyezik a poralapú kokainéval. Előbbi inkább a feketék, utóbbit inkább a fehérek használják. Lásd uo. 9.

⁵³⁹ Lásd M. Tóth Balázs: Az etnikai profilalkotás a bűnmegelőzésben és a bűnüldözésben (Ph.D. értekezés), Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Deák Ferenc Doktori Iskola, 2011, 75.

sikeresen rögzítette az etnikai hovatartozását, akik közül 17% volt fekete és 75,6% fehér. Azt is megfigyelte, hogy a vezetők 93%-a sértett valamilyen közlekedési szabályt, amiért meg lehetett volna állítani. Összehasonlítva ezeket a számokat azzal, hogy a rendőri adatbázis alapján 1995 januárja és 1996 szeptembere között a 823 megállította járművezető közül 80%-a volt színes bőrű, és kevesebb mint 20%-a fehér, egyértelmű bizonyítékot talált az etnikai profilalkotásra.⁵⁴⁰

1999-ben a New Jersey-i Főügyész által készített jelentés⁵⁴¹ szerint az igazoltatások 40,6%-a esetében az érintett színes bőrű volt,⁵⁴² ugyanakkor a ruházatátvizsgálások 77,2%-a érintette őket.⁵⁴³ A jelentés azt is megállapította, hogy a vizsgált időszakban (1996–1998) az igazoltatást követően őrizetbe vett személyek 68%-a volt színes bőrű.⁵⁴⁴ Az adatok alapján a jelentés készítői kétségbevonhatatlannak tartották azt az állítást, hogy az intézkedő rendőrök szelekciós kritériuma között jelentős szerepet játszott az igazoltatottak bőrszíne.

Egy korábbi felmérés statisztikái szerint ugyanebben az államban a megállítottak és igazoltatottak 35%-a, a letartóztatottak 73,2%-a volt fekete, miközben a feketék a járműforgalomban részt vevő autók vezetőinek és utasainak mindössze 13,5%-át tették ki.⁵⁴⁵

Egy 2006-ban publikált, állami megbízásból végzett kutatás az alábbi eredményeket mutatja a járművezetők igazoltatása terén:

– bár annak valószínűsége, hogy valakit megállítanak, többé-kevésbé azonos (fehérek esetén 8,7%, feketék esetén 9,1% és hispánok esetén 8,6%), a jármű vagy a ruházat átvizsgálására már sokkal nagyobb arányban kerül sor akkor, ha az igazoltatott személy valamelyik kisebbséghez tartozik (feketék esetén 10,2%, latinok esetén 11,4%, fehérek esetén 3,5%);

– az összes fiatal 11%-a esetében kerül sor ruházatátvizsgálására, az etnikai megoszlás a következő: 22% fekete, 17% hispán, 8% fehér;

⁵⁴⁰ Harris, David A.: *The Stories, the Statistics, and the Law: Why „Driving While Black” Matters*. *Minnesota Law Review* 84, 1999/2, 265, 281. Idézi M. Tóth Balázs: *Az etnikai profilalkotás a bűnmegelőzésben és a bűnüldözésben* (Ph.D. értekezés), Miskolci Egyetem, Állam-és Jogtudományi Kar, Deák Ferenc Doktori Iskola, 2011, 75.

⁵⁴¹ Verniero, P. – Zoubek, P.: *New Jersey attorney general's interim report of the state police review team regarding allegations of racial profiling*, Trenton: Office of the New Jersey Attorney General, 1999.

⁵⁴² Uo. 30.

⁵⁴³ Uo. 31.

⁵⁴⁴ Uo. 29.

⁵⁴⁵ Harris, David A.: *The Stories, the Statistics, and the Law: Why „Driving While Black” Matters*, *Minnesota Law Review* 84, 1992/2, 279. Hasonló adatokat mértek más amerikai államokban is: Marylandben a szabálysértőknek csupán 17,5% fekete, ugyanakkor az igazoltatottak 72%-át feketék teszik ki (uo. 280–281).

– a fehér sofőröket nagyobb valószínűséggel állítják meg gyorsajtásért, azonban a feketék (78%) és a hispánok (85%) gyakrabban kapnak büntetést a fehéreknél (70%).⁵⁴⁶

Megjegyzendő, hogy a 21. század elején Amerikában a fekete háztartások mintegy 20%-a nem is rendelkezett személygépkocsival; míg ez az arány a fehér háztartásoknak esetében mindössze alig 5% volt.⁵⁴⁷

Még számos kutatást végeztek a témában Amerikában; a 2006-ig lefolytatottak eredményeinek összefoglalása alapján⁵⁴⁸ elmondható, hogy 16 kutatásból 15 azt állapította meg, hogy valamely kisebbséghez tartozó személyt nagyobb valószínűséggel állítanak meg a rendőrök, illetve vizsgálják át a ruházatát. Az igazoltatások stílusa tekintetében 13 kutatás tett fel kérdést, ezek közül mindegyik hátrányos megkülönböztetést tapasztalt a kisebbség sérelmére.⁵⁴⁹

Az amerikai közvélemény reakciója kapcsán⁵⁵⁰ az 1999 őszen végzett közvélemény-kutatások⁵⁵¹ alapján kijelenthető, hogy a feketék 80%-a és a fehérek 60%-a gondolta úgy, hogy az etnikai profilalkotás módszere jelen van a rendőrség gyakorlatában. Ugyanakkor a feketék közül 8-szor annyian gondolták, hogy ennek ők az áldozatai, mint a fehérek közül, és ha a fiatalokat nézzük, akkor ez az arány 14-szeres volt. Ami a gyakorlat elfogadottságát/elutasíthatóságát illeti, a megkérdezettek 81%-a nem helyezte azt. Két évvel később, a szeptember 11-ei támadásokat követően a megkérdezettek 58%-a viszont úgy nyilatkozott,⁵⁵² hogy támogatja, hogy még az amerikai állampolgársággal rendelkező arabokat is szigorúbb ellenőrzés alatt tartsák.⁵⁵³

⁵⁴⁶ Durose, Matthew R. – Erica L. Smith: *Characteristics of Drivers Stopped By Police*. 2002, Bureau of Justice Statistics, June 1, 2006.

⁵⁴⁷ Berube, Alan – Elizabeth Deakin – Steven Raphael: Socioeconomic Differences in Household Automobile Ownership Rates: Implications for Evacuation Policy, in: John Quigley – Larry Rosenthal: *Risking house and home: Disaster, cities, public policy*, Berkeley, California: Berkeley Public Policy Press, Institute of Government Studies Publications, 2006, 7.

⁵⁴⁸ Lásd Withrow, B. L.: *Racial profiling: From rhetoric to reason*, Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 2006.

⁵⁴⁹ Uo. 59, idézi: Gabbidon, Shaun L. – Marzette, Lakiesha N. – Peterson, Steven A: Racial Profiling and the Courts. An Empirical Analysis of Federal Litigation, 1991 to 2006. *Journal of Contemporary Criminal Justice* 23, 2007, 226.

⁵⁵⁰ M. Tóth Balázs: Az etnikai profilalkotás a bűnmegelőzésben és a bűnüldözésben (Ph.D. értekezés), Miskolci Egyetem, Állam-és Jogtudományi Kar, Deák Ferenc Doktori Iskola, 2011, 76–77.

⁵⁵¹ Gallup Poll, September 24 – November 16, 1999. *Public Opinion Online*.

⁵⁵² Gallup Poll, September 14, 2001. *Public Opinion Online*.

⁵⁵³ A két közvélemény-kutatási adatot hivatkozza Gross, Samuel R. – Livingston, Debra: Racial Profiling Under Attack. *Columbia Law Review*, June 2002, 1413, 2. és 3. lj.

3.2. Az etnikai profilalkotással kapcsolatos esetjog

Ahogy M. Tóth Balázs rámutat,⁵⁵⁴ aki az Egyesült Államokban etnikai profilalkotás miatt kér jogvédelmet, az két eljárési pozíciót foglal el: vagy polgári eljárásban felperes, vagy büntetőeljárásban vádlott. A felperesek tipikusan olyan ártatlan személyek, akik azt feltételezik, hogy etnikai hovatartozásuk miatt került velük szemben sor az intézkedésre, és ezért polgári peres eljárást indítottak az érintett rendőri szervvel szemben. A vádlottak pedig olyan személyek, akikkel szemben valamilyen jogellenes cselekmény tanúsítása közben intézkedett a rendőrség (a jogellenes cselekmény lehetett nem jogszerű fegyverbirtoklás vagy drog birtoklása, tehát olyan, ami külső szemlélő számára nem feltétlenül tűnik fel), és a vádlottak a fellebbezési eljárás valamely szakaszában azt állították, hogy etnikai profilalkotás alapján kerültek a rendőrség látókörébe.⁵⁵⁵ Ne feledjük: az amerikai büntető eljárási jog (és az ahhoz kapcsolódó alkotmányos dogmatika) fontos elve a „mérgezett fa gyümölcse”, amely szerint a jogellenes módon szerzett bizonyíték jogellenes, és nem használható fel a bíróságok előtt.

Egy kutatás⁵⁵⁶ keretében 135 olyan szövetségi szintű esetet vizsgáltak meg, amelyben az etnikai profilalkotást támadta valamely érintett perbeli fél.⁵⁵⁷ A nevezett kutatás saját módszertani korlátai között említi azt, hogy az abban elemzett ügyek közé csak a legsúlyosabb, bíróság elé került esetek szerepelnek (miközben egyes ügyekben peren kívül is születhet egyezés); valamint azt is, hogy a vizsgálat csak a szövetségi esetek elemzésére terjed ki. A tizenöt évnyi gyakorlat empirikus elemzése alátámasztotta a kutatók azon feltételezését, hogy a panaszosok körében a legnagyobb csoportot a feketék alkották (42,2%), őket követték a hispán származásúak (17,8%), illetve, esetek jelentős részéből nem ismerhető meg az érintett személy etnikai hovatartozása (36,3%). Az ügyek többségében (56,3%) a panasz tárgyává tett intézkedést követően büntetőeljárás is indult az érintett személlyel szemben. Az eseteknek mindössze 11,9%-ában regisztráltak valamilyen mértékű sérülést az intézkedést követően. 135-ből összesen 42 esetben (31,1%) állapította meg a bíróság a jogellenes etnikai

⁵⁵⁴ M. Tóth Balázs: Az etnikai profilalkotás a bűnmegelőzésben és a bűnüldözésben (Ph.D. értekezés), Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Deák Ferenc Doktori Iskola, 2011, 67.

⁵⁵⁵ Uo. 232.

⁵⁵⁶ Gabbidon, Shaun L. – Marzette, Lakiesha N. – Peterson, Steven A: Racial Profiling and the Courts. An Empirical Analysis of Federal Litigation, 1991 to 2006. *Journal of Contemporary Criminal Justice* 23, 2007, 226.

⁵⁵⁷ Uo. 230. Az esetek kiválasztásához a Lexis/Nexis adatbázist használták, és keresőszóként az „etnikai profilalkotás” és a „rendőrség” szavak alapján szűrték a szövetségi ügyeket. Így 254 ügyet találtak, ezeket elemezték, és szelektálták azokat az eseteket, amelyeket kétszer dobott ki a rendszer, amelyeknek egyedei körülményeit nem ismertették (ilyenek tipikusan a 'class action' esetek), és azokat, amelyekben az ügy lényege valójában nem az etnikai profilalkotással volt kapcsolatos. Így maradt 135 ügy.

profilalkotást. A kutatás az esetszám tekintetében tapasztalható csökkenés⁵⁵⁸ lehetséges okaként említi, hogy az etnikai profilalkotást tiltó szabályok bevezetése és a szabályok intézményesített érvényesítése eredményezi a kedvezőnek tűnő tendenciát; illetve, hogy a rendőrök érzékenyebbé váltak a tárgyalt problémára, és kevésbé szorosan ellenőrzik a kisebbségeket. Az is lehetséges oka a csökkenést mutató trendnek, hogy a gyakorlatot továbbra is fenntartó rendőri szervek adott esetben inkább kötnek peren kívüli egyezséget, igyekezvén elkerülni a nyilvánosság negatív figyelmét.⁵⁵⁹

M. Tóth Balázs összefoglalója szerint⁵⁶⁰ az etnikai profilalkotással kapcsolatos egyik legrégebbi, mérőföldkő-jelentőségű eset a *Wilkins v. Maryland State Police* volt. 1992 májusában Roger Wilkins egy bérelt autó vezetése közben – amikor a családjával éppen egy temetésről tartott hazafelé – gyorsajtás miatt megállította a rendőrség. A drogfutárprofil⁵⁶¹ alkalmazva a rendőr ragaszkodott a gépjármű átkutatásához is, és az intézkedés során jelentős ideig feltartóztatták a gépjármű utasait. Mivel azonban Wilkins ügyvéd volt, ismerte az ilyen esetben őt megillető jogokat, és nem egyezett bele a gépjárműve átkutatásába. Ennek ellenére egy drokkereső kutyát hívtak a helyszínre, megkerülve ezzel az átkutatás megtagadását. Végül a kutya nem talált semmit, Wilkins viszont megbüntették 105 dollárra gyorsajtás miatt. Az Amerikai Társaság a Szabadságjogokért pert indított a Marylandi Állami Rendőrséggel szemben, amelynek keretében bizonyítást nyert, hogy az érintett rendőri szerv alkalmazottai faji alapú kiválasztást alkalmaztak az intézkedés során.⁵⁶² A per azért volt mérőföldkő jelentőségű, mert annak végén a bíróság kötelezte az alperes rendőri szervet a közlekedésrendészeti célú igazoltatások rögzítésére, és innen ismertek az etnikai profilalkotással kapcsolatos legelső adatok az Egyesült Államokból.

Az etnikai profilalkotás az Amerikai Egyesült Államok alkotmányának negyedik és tizennegyedik kiegészítései alapján támadják a releváns esetekben:

– A negyedik alkotmánykiegészítés értelmében „A népnek a személy, lakóház, okmányok és a tulajdonban lévő tárgyak biztonságához való, megalapozatlan házkutatások és lefoglalások elleni jogát nem lehet megsérteni, és ilyen parancsokat csak valószínűsített, esküvel vagy fogadalommal alátámasztott ügyben lehet kibocsátani, és

⁵⁵⁸ A felfutásnak könnyen lehetett az egyik oka az, hogy a precedensértékű perek publicitást kaptak, ezáltal sokan rájöttek arra, hogy az etnikai profilalkotás mindennapos gyakorlata jogellenes, és emiatt esetleg többen fordultak ilyen ügyekkel bírósághoz.

⁵⁵⁹ M. Tóth Balázs: Az etnikai profilalkotás a bűnmegelőzésben és a bűnüldözésben (Ph.D. értekezés), Miskolci Egyetem, Állam-és Jogtudományi Kar, Deák Ferenc Doktori Iskola, 2011, 69.

⁵⁶⁰ M. Tóth Balázs: Az etnikai profilalkotás a bűnmegelőzésben és a bűnüldözésben (Ph.D. értekezés), Miskolci Egyetem, Állam-és Jogtudományi Kar, Deák Ferenc Doktori Iskola, 2011, 88–109.

⁵⁶¹ Olyan profil, amely etnikai karakterjegyeket is tartalmazott annak meghatározásában, hogy ki tekinthető valószínűleg drogfutárnak. Lásd részletesebben az előző fejezetben.

⁵⁶² Russell, K. K.: *The color of crime: Racial hoaxes, White fear, Black protectionism, police harassment, and other macroaggressions*, New York: New York University Press, 1998, 41; valamint Harris, David A.: *Profiles in Injustice. Why Racial Profiling Cannot Work*, New York: The New Press, 2002, 60–62.

részletesen meg kell jelölni a házkutatás helyét és a lefoglalandó dolgot vagy letartóztatandó személyt.⁵⁶³ A *Terry v. Ohio*-ügyben⁵⁶⁴ az Amerikai Egyesült Államok Legfelső Bírósága megállapította, hogy a rendőrségnek ésszerű gyanúval kell rendelkeznie egy igazoltatást megelőzően; akkor is, ha azt nem követi őrizetbe vétel, és az ésszerű gyanú nem merülhet ki a pusztán érzetben ('hunch'), mivel a negyedik alkotmánykiegészítés védelme kiterjed az igazoltatásra és a ruházat átvizsgálására is ('stop and frisk').⁵⁶⁵ A védelem azért terjed ki mindezekre, mert az intézkedés során az érintett személy nem mehet tovább szabad akarata szerint, a ruházat átvizsgálása pedig „átkutatásnak” minősül.⁵⁶⁶

– A tizennegyedik alkotmánykiegészítés értelmében a „törvénykezés során az államok senkitől nem tagadhatják meg a törvények nyújtotta egyenlő jogvédelmet”.

A negyedik alkotmánykiegészítés sérelmére alapozott ügyek akkor a legsikeresebbek, amikor arról kell döntenie bíróságnak, hogy a profilalkotás keretében a faji hovatatartozás szempontja objektív, ésszerű szempontnak minősül-e a személyi szabadság korlátozása során; ezzel szemben az intézményes rasszizmus elleni fellépések során a tizennegyedik alkotmánykiegészítés felhívása kecsegtet a siker nagyobb esélyével.

A *Whren v. United States*-ügyben⁵⁶⁷ az Egyesült Államok Legfelső Bírósága az ürügyként szolgáló igazoltatások ('pretextual stops') tekintetében korlátozta az érintett alkotmánykiegészítés védelmi körét. Az ügyben a színes bőrű kérelmezők az ideiglenes rendszámmal rendelkező gépjárművükkel szokatlan ideig, mintegy húsz másodpercig álltak a stop táblánál, majd hirtelen és index használata nélkül lekanyarodtak, és ésszerűtlenül gyorsan kezdtek hajtani.⁵⁶⁸ Az ezt észlelő, jelöletlen rendőrautóban ülő civil ruhás rendőrök azt gyanították, hogy a járműben drogot szállítanak (a körzet kábítószer által kiemelten fertőzött területnek – 'high drug area' – minősült). Azonban nem kábítószer-birtoklás miatt állították meg a vezetőt (ugyanis ésszerű okuk nem volt azt feltételezni), hanem közlekedési szabálysértésért. Az igazoltatás során az intézkedő rendőr egy táskára lett figyelmes, amelyben kokain volt. Az ügyben a kérelmezők azt állították, hogy az intézkedés ürügyre alapozott természete (vagyis az, hogy a közlekedési szabálysértés ürügy volt egy olyan intézkedésre, ame-

⁵⁶³ „The right of the people to be secure in their persons, houses, papers, and effects, against unreasonable searches and seizures, shall not be violated, and no Warrants shall issue, but upon probable cause, supported by Oath or affirmation, and particularly describing the place to be searched, and the persons or things to be seized.”

⁵⁶⁴ *Terry v. Ohio*, 392 U.S. 1, 20–21 (1968).

⁵⁶⁵ A 'stop and frisk' nem egyezik meg a magyar ruházatátvizsgálással, annak során csak „végigtapogatni” lehet az intézkedés alá vont személy ruházatát. Jobb fordítás híján az angol kifejezést fogjuk használni.

⁵⁶⁶ *Terry v. Ohio*, 392 U.S. 1, 20–21 (1968), 16–20.

⁵⁶⁷ Uo.

⁵⁶⁸ Az akkor érvényes közlekedésrendészeti szabályzat szerint „tilos az adott körülmények között ésszerűtlen vagy felelőtlen sebességgel közlekedni” (forrás: District of Columbia Municipal Regulations, Title 18, Section 2200.3).

lyet bűncselekmény gyanúja miatt hajtottak végre, amit azonban bűncselekmény gyanújára hivatkozva nem tehettek volna meg, hiszen bűncselekményre utaló valószínű ok – 'probable cause' – nem állt a rendelkezésükre adott körülmények között) miatt fennállt a veszélye, hogy annak alapjául valójában faji szempontok szolgáltak. Az etnikai hovatartozás viszont – állították – nem ésszerű oka a személyi szabadság korlátozásának és a rendőri intézkedésnek. Az ilyen intézkedés során ezért jogellenesen szerezte be a bizonyítékot a nyomozóhatóság, ezért azt nem lehet figyelembe venni.⁵⁶⁹ (Emlékezzünk a mérgezett fa gyümölcse elvre!) A vádlottak szerint a közlekedésre vonatkozóan olyan sok szabály van, hogy rövid időn belül tulajdonképpen mindenki megsérti valamelyiket, így fennáll annak a veszélye, hogy a közlekedési szabálysértéseket olyan bűncselekmények felderítésére használja fel a rendőrség, amelyek kapcsán semmilyen gyanút nem tudnak igazolni; sőt, a rendőrség megteheti azt is, hogy egyébként megengedhetetlen szelekció szerint használja ürügyként a közlekedési szabálysértést, (vagyis faji alapon válogatva). Ezért a kérelmezők azt állították, hogy az ésszerű gyanú tesztje közlekedésrendészeti célú igazoltatások esetén nem elegendő a negyedik alkotmánykiegészítésben biztosított szabadságjog korlátozásához: álláspontjuk szerint a tesztnek annak kellene lennie, hogy egy ésszerűen gondolkodó rendőr a konkrét esetben felhívott indokból foganatosította-e volna az adott intézkedést. Az ésszerűen gondolkodó rendőr pedig a helyi szokásoknak megfelelően jár el, és a konkrét esetben az volt a helyi előírás, hogy a civil ruhás rendőr közlekedés szabálysértés miatt csak közvetlen veszély esetén intézkedhet, ami pedig a Whren-ügy tényállásában kétségtávol nem állt fenn.

Az eset hátteréhez fontos tudni, hogy a pretextuális intézkedések gyakorlata azért is terjedt el, mert az Egyesült Államok Legfelső Bírósága a *Reid v. Georgia*-esetben és számos más ügyben azt állapította meg, hogy a kábítószerfutár profiljának való megfelelés nem elégséges az igazoltatáshoz szükséges gyanú meglétéhez, ezért a rendőrség más jogszerű eszközt „talált fel” ugyanezen cél érvényesítésére.⁵⁷⁰

A bíróság a Whren-ügyben azt állapította meg, hogy az időleges fogva tartás közlekedési szabálysértés ésszerű gyanúja miatt akkor sem sérti a negyedik kiegészítésben biztosított személyi szabadsághoz fűződő jogot, ha az egyébként ésszerűen gon-

⁵⁶⁹ A büntetőeljárásokban ez az igazi tétje az etnikai profilalkotás bizonyításának, erre alapozva ugyanis ki lehet zárni a bizonyítékot ('motion to suppress evidence'). A magyar büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény 78. § (4) bekezdése értelmében: „Nem értékelhető bizonyítékként az olyan bizonyítási eszközökből származó tény, amelyet a bíróság, az ügyész vagy a nyomozó hatóság bűncselekmény útján, más tiltott módon vagy a résztvevők eljárási jogainak lényeges korlátozásával szerzett meg.” Ezért – legalábbis elvileg – Magyarországon sem kizárt, hogy az etnikai profilalkotás jogellenességére alapozva bizonyíték értékelését zárja ki a bíróság.

⁵⁷⁰ Lásd Schifferle, Carl J.: *After Whren v. United States: Applying the Equal Protection Clause to Racially Discriminatory Enforcement of the Law*. *Michigan Law & Policy Review* 2, 1997, 159; 164. M. Tóth Balázs: Az etnikai profilalkotás a bűnmegelőzésben és a bűnüldözésben (Ph.D. értekezés), Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Deák Ferenc Doktori Iskola, 2011, 90–92; Pap András László: Etnicitás és terrorizmus elleni harc, *Fundamentum*, 2005/3, 139–155.

dolkodó rendőr további bűnüldözési szándék hiányában nem intézkedett volna az érintettel szemben. Vagy másképpen fogalmazva: a rendőr szubjektív motivációja nem teszi jogellenessé az intézkedését, amennyiben más, objektív okból ésszerűen feltételezheti azt, hogy szabálysértés történt. Még akkor sem, ha a szubjektív motiváció történetesen rasszista. A bíróság a Whren-ügyben azt állapította meg, hogy a feltartóztatás egy közlekedési szabálysértés ésszerű gyanúja miatt akkor sem sérti a negyedik kiegészítésben biztosított személyi szabadsághoz fűződő jogot, ha az egyébként ésszerűen gondolkodó rendőr további bűnüldözési szándék hiányában nem intézkedett volna az érintettel szemben. Vagy másképpen fogalmazva: a rendőr szubjektív motivációja nem teszi jogellenessé az intézkedését, amennyiben más, objektív okból ésszerűen feltételezheti azt, hogy szabálysértés történt. Még akkor sem, ha a szubjektív motiváció történetesen rasszista. Azaz, az alapjog korlátozásának jogszerűsége elsősorban azon múlik, hogy van-e objektív, a közlekedési szabálysértésben megvalósuló indoka. A rendőr szubjektív motivációja csak másodlagos. Az alkotmány ugyanis a személyi szabadság megalapozatlan, ésszerűtlen ('unreasonable') korlátozásával szemben nyújt védelmet, így amennyiben egy intézkedésnek ésszerű oka van, akkor azt nem érvényteleníti semmilyen szubjektív szándék.⁵⁷¹

A *City of Indianapolis et al. V. Edmond et al.*-ügyben⁵⁷² arról kellett a bíróságnak állást foglalnia, hogy a kábítószer-kereskedelemmel szembeni küzdelem céljából alkalmazott útzárak, valamint az azzal egyidejűleg végrehajtott dokumentumellenőrzés és a kábítószer-kereső kutyák alkalmazása megfelel-e a negyedik alkotmánykiegészítésnek. A többségi álláspont az volt, hogy az elsődlegesen általános bűnüldözési célból, ésszerű gyanú nélkül alkalmazott intézkedés sérti a hivatkozott alkotmányhelyet. Az eset azért érdekes, mert fő szabály szerint az objektív indok nélkül végrehajtott személyiszabadság-korlátozás vagy motozás alkotmányellenes a negyedik kiegészítés alapján. A helyzet azért bonyolult, mert a meg nem engedett etnikai motiváció bizonyításához arra lenne szükség, hogy a bíróság (vagy a jogalkotó) kimondja, hogy eljárás kezdeményezésére kizárólag az egyén magatartásával vagy gyanúsított személyleírással összefüggésben kerülhet sor. Erről azonban szó sincs: az említett útzáresetek mellett számos egyéb általános (etnikai klasszifikációtól mentes) ellenőrzési eljárásra adta már áldását a bíróság. Ilyen volt például egy valamennyi, balesetben részes vasúti dolgozó alkoholellenőrzése,⁵⁷³ vagy ilyenek az éjszakai szórakozóhelyek környékén alkalmazott alkoholszonda-tesztelések,⁵⁷⁴ illetve a tanórán kívüli

⁵⁷¹ A negyedik kiegészítés ezáltal tulajdonképpen alkalmazhatatlanná válik az etnikai profilalkotással szembeni védelem biztosítására (M. Tóth Balázs: Az etnikai profilalkotás a bűnmegelőzésben és a bűnüldözésben (Ph.D. értekezés), Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Deák Ferenc Doktori Iskola, 2011, 92).

⁵⁷² *Edmond v. Goldsmith*, 183 F. 3d 659 (1999).

⁵⁷³ *Skinner v. Railway Labour Executives Assn.*, 489 U.S. 602 (1989).

⁵⁷⁴ *Michigan Dept. of Police v. Sitz*, 496 U.S. 444 (1990).

iskolai rendezvények előtt alkalmazott józansági tesztek.⁵⁷⁵ De az etnikai klasszifikáció esetén is van példa a megfelelő gyanú hiányában alkotmányosan végrehajtott jogkorlátozásra. A *United States v. Martinez-Fuerte*-ügyben⁵⁷⁶ az illegális bevándorlók kiszűrése céljából; ⁵⁷⁷ a *Michigan Dept. of State Police v. Sitz*-ügyben⁵⁷⁸ az alkoholfogyasztás ellenőrzése és az ittas járművezetők forgalomból történő kiszűrése érdekében tartotta megengedhetőnek a bíróság a jogsértés gyanújának teljes hiányában is a jogkorlátozó intézkedések alkalmazását. Hasonlóan alkotmányos az igazoltatás a jogosítvány és a forgalmi engedély ellenőrzése céljából a *Delaware v. Prouse*-eset⁵⁷⁹ alapján, ha a kiválasztás tekintetében a rendőrség diszkreciója korlátozott (pl. útzár esetén minden autót megállítanak). A bíróság többségi indokolása értelmében az említett esetek és a *City of Indianapolis et al. V. Edmond et al.*-ügy között az a lényegi különbség, hogy utóbbiban absztrakt bűnüldözési cél érdekében korlátozta a rendőrség az említett alapjogot, míg az előbb idézett esetekben adminisztratív ellenőrzést hajtott végre. Ha ilyen absztrakt veszélyre hivatkozva lehetne alapjogot korlátozni – foglalat állást a többségi indokolás –, akkor semmilyen érdemi határa vagy korlátja nem maradna az állam bűnüldözési igényének, ezzel pedig a privacy számolódna fel. A bíróság azt az érvet sem fogadta el, hogy a vitatott intézkedést az alkoholfogyasztás vagy a járművezetői engedélyek ellenőrzésével is lehet igazolni, így az intézkedés alkotmányosnak tekinthető. A többség szerint ugyanis, ha ez az érvelés megállna, és ilyen másodlagos indokok jogszerűvé tehetnék az egyébként jogszerűtlen, absztrakt bűnüldözési célból végrehajtott intézkedéseket, akkor oda jutnánk, hogy minden intézkedés jogszerű lehetne, amelynek kiegészítő, másodlagos célja a járművezetők alkoholfogyasztásának ellenőrzése. A döntés szerint a *Whren*-ügyhöz képest az a releváns különbség, hogy akkor volt objektív oka az intézkedésnek (a közlekedési szabálysértés), a vizsgált ügyben azonban ennek nyoma nincs. Az említett adminisztratív célú, legitim ellenőrzésektől pedig az különbözteti meg a szóban for-

⁵⁷⁵ Lásd pl. *Veronia Sch. Dist. 47J v. Acton*, 515 U.S. 646 (1995); *Board of Education v. Earls*, 536 U.S. 822 (2002).

⁵⁷⁶ *South Dakota v. Opperman*, 428 U.S. 364, 368 (1976).

⁵⁷⁷ A legfelső bírósági joggyakorlat ezekben a kérdésekben sem teljesen következetes. 1975-ben, a *United States v. Brignoni-Ponce*-ügyben – 422 U.S. 873 (1975) – a bíróság még nem fogadta el a hatóságok abbéli védekezését, hogy az illegális határátkelőtől hemzsező határszakasz közelében pusztán azért igazoltatni lehetne valakit, mert mexikóinak néz ki, de azt elfogadta, hogy az illegális bevándorlás ésszerű gyanúja felkeltésének egyik legitim tényezője lehet a „mexikói kinézet”. Egy évvel a Brignoni-Ponce-döntést követően viszont. a *United States v. Martinez-Fuerte*-ügyben – 428 U.S. 543 (1976) –, hasonló jogcím alapján (azaz, a sok mexikói jelenléte miatt) az amerikai bíróság is elfogadhatónak tartotta az útzár elrendelését. A két eset között a különbség az, hogy a Martinez-Fuerte-ügyben az intézkedésre egy állandó ellenőrzőponton került sor, ami csökkenti a hatáskörrel való visszaélés veszélyét, mivel nem az intézkedő rendőrök döntenek az intézkedés helyszínéről, és köztudott is volt, hogy hol állítottak fel állandó ellenőrzési pontokat. Lásd még Pap András László: Etnicitás és terrorizmus elleni harc, *Fundamentum*, 2005/3, 139–155.

⁵⁷⁸ *Michigan Dept. of Police v. Sitz*, 496 U.S. 444 (1990).

⁵⁷⁹ *Delaware v. Prouse*, 440 U.S. 648 (1979).

gó ügyet, hogy a jogosítvány nélkül vagy éppen alkoholos befolyásoltság állapotában vezetők közvetlen veszélyt jelentenek a többi, jogszerű úthasználó életére, ugyanez a drogfutárok, droggereskedők esetében nem jelenthető ki, vagyis nincs olyan kényszerítő erejű közérdek, amely arányossá tehetné a mérlegelés során a jogkorlátozást. Tehát nem önmagában a bűnüldözési cél, hanem a károkozás megelőzése indokolja az adminisztratív célú, gyanú nélkül végrehajtott ellenőrzéseket.⁵⁸⁰

M. Tóth Balázs összegzésében⁵⁸¹ a Rehnquist, Thomas és Scalia bírók által jegyzett különvélemények a következőképpen foglalhatóak össze: a Legfelső Bíróság állandó gyakorlata szerint az igazoltatások, az útzárak és azzal egybekötött ellenőrzések akkor felelnek meg a negyedik alkotmánykiegészítés előírásainak, ha azok során az intézkedő rendőrök egy előre egyértelműen lefektetett szabályozás szerint járnak el,⁵⁸² a jogkorlátozás alkotmányosságának megítélése során pedig mérlegelni kell az azzal elérni kívánt közérdek súlyát – azt, hogy milyen mértékben szolgálja ezt a közérdeket az adott intézkedést –, illetve az egyéni szabadságkorlátozás mértékét is. Ezt a tesztet alkalmazta a bíróság a Martinez-Fuerte-ügyben is, ahol az illegális migrációval szembeni védekezés célját kellett mérlegelni a minden gyanú nélkül alkalmazott ellenőrzések által okozott objektív és szubjektív jogkorlátozásokkal szemben:

– Objektív jogkorlátozáson a bíróság magát a feltartóztatást, a kérdések feltételét, valamint a gépjármű külső vizsgálatát értette, és annak fokát csekélynek tekintette, mivel motozásra ('search') sem a vezető, sem az utasok esetében nem került sor. Sőt, a *South Dakota v. Opperman*-ügyben⁵⁸³ megállapítottak szerint az autók – szemben a magánlakásokkal – átfogó és tartós állami ellenőrzésnek vannak kitéve, a *Cardwell v. Lewis*-esetben⁵⁸⁴ megállapítottak szerint pedig az egyén egy gépjárműben kevésbé várhatja el magánszférájának tiszteletben tartását, mert annak funkciója a szállítás, és ritkán szolgál magánlakásként vagy személyes tárgyak tárolására.

– Szubjektív jogkorlátozás alatt a bíróság azt értette, hogy az intézkedés önmagában alkalmas riadalom vagy félelem keltésére, tekintettel annak gyanú nélküli alkalmazására. Ezt a mértéket is csekélynek tekintette az alapügyben a testület, mert az intézkedéseket jól látható helyen szolgáló, szolgálati uniformisban intézkedő rendőrök hajtották végre, a protokollban előre meghatározott szelekciós kritériumok alapján.

A különvéleményt megfogalmazók álláspontja szerint ezen teszt alkalmazása nem vezethet más eredményre, mint arra, hogy a kábítószer-kereskedelem elleni küzdelem céljából alkalmazott útzárak és gyanú nélküli igazoltatások alkotmányosak. Ugyanis a jogkorlátozás mértéke az összes esetben azonos: az a tény, hogy egy kutya

⁵⁸⁰ M. Tóth Balázs: Az etnikai profilalkotás a bűnmegelőzésben és a bűnüldözésben (Ph.D. értekezés), Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Deák Ferenc Doktori Iskola, 2011, 94–97.

⁵⁸¹ Uo. Lásd még Pap András László: Etnicitás és terrorizmus elleni harc, *Fundamentum*, 2005/3, 139–155.

⁵⁸² *Brown v. Texas*, 443 U.S. 47, 51 (1979).

⁵⁸³ *South Dakota v. Opperman*, 428 U.S. 364, 368 (1976).

⁵⁸⁴ *Cardwell v. Lewis*, 417 U.S. 583, 590 (1974).

körbeszabolja a gépjárművet, nem növeli az intézkedés hosszát, és nem eredményezi a magánszféra nagyobb korlátozását sem. Fel lehetne vetni itt, hogy ugyanakkor a közérdek más súlyú a részeg autóvezetők kiszűrése és a drogfutárok elfogása esetében, hiszen az előzők közvetlenül veszélyeztetik a többi autóban utazók életét és testi épségét, az utóbbiak nem. Az analógia azonban téves lenne, hiszen a fentiek szerint alkotmányos a járművezetői vagy a forgalmi engedély ellenőrzése is, márpedig az érvénytelen engedély közel sem növeli oly mértékben a baleset kockázatát, mint az ittas vagy bódult állapot. Sőt, a migráció ellenőrzése semmilyen módon nem vonható ebbe a fogalmi körbe. (Vagyis, a közérdek súlya sem tesz különbséget a két esetkör között.) Úgy érveltek ugyanis, hogy noha az intézkedésnek deklaráltan elsődleges célja a bűnüldözés volt, az ugyanakkor legitim célokat is szolgált (engedélyek ellenőrzése). Márpedig a Whren-ügyben kimondottak szerint, amennyiben egy intézkedés objektív indokok alapján jogszerűen végrehajtható, akkor azt nem lehet jogellenesnek tekinteni azért, mert az alkalmazást nem jogszerű cél motiválta. És ugyan a Whren-ügyben a jogszerűséget a szabálysértés megalapozott gyanúja indokolta, jelen esetben is van ésszerű indoka a jogkorlátozásnak; ugyanúgy, ahogy a *Martinez-Fuerte*-ügyben alkalmazott jogkorlátozás is ésszerű volt.

M. Tóth Balázs elemzése alapján⁵⁸⁵ a Whren-döntés ellenére a negyedik kiegészítés alapján benyújtott, bizonyíték kizárására irányuló indítványok sikeresek lehetnek, ha beigazolódik, hogy a faji hovatartozás az egyetlen – vagy akárcsak az egyik – oka volt az intézkedés alá vont személy kiválasztásának.⁵⁸⁶ A *Farag et al. v. United States*-ügyben⁵⁸⁷ a Bíróság arra utalt, hogy a faji hovatartozás nem lehet objektív hivatkozási alap az őrizetbe vétel ésszerű okának megítélése során. Az említett esetben két, egyiptomi származású férfi volt a felperes, akiket azt követően tartóztattak le New York-ban, hogy leszálltak egy San Diegóból érkező járatról. Az amerikai kormány érvelése szerint a felperesek arab nyelvhasználatát, valamint etnikai hovatartozását lényeges szempontként vették figyelembe annak vizsgálata során, hogy fennáll-e a valószínű oka az intézkedésnek ('probable-cause analysis'), mert a szeptember 11-ei támadásokban részt vevő összes személy közel-keleti férfi volt, és az Egyesült Államok továbbra is szembesül az országon belüli iszlám terrorizmus valós veszélyével.⁵⁸⁸

A *U.S. v. Montero-Camargo*-ügyben⁵⁸⁹ az Egyesült Államok és Mexikó határához közel egy járműből foglaltak le a rendőrök kábítószeret. A határőr által az igazoltatás indokolására felhozott érvek között szerepelt az is, hogy az autóban hispán származású személyek utaztak. A Legfelső Bíróság ugyan jogszerűnek minősítette a kábító-

⁵⁸⁵ M. Tóth Balázs: Az etnikai profilalkotás a bűnmegelőzésben és a bűnüldözésben (Ph.D. értekezés), Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Deák Ferenc Doktori Iskola, 2011, 97–99.

⁵⁸⁶ Lásd Wetzel, Amanda: Strategic Litigation and the Problem of Ethnic Profiling, *Juriste*, June 2010.

⁵⁸⁷ *Farag et al. v. United States*, F. Supp. 2d. 435, 460–467 (E.D.N.Y. 2008).

⁵⁸⁸ Uo. 461.

⁵⁸⁹ *United States v. Arvizu*, 208 F.3d 1122, 1134 (9th Cir. 2002).

szer lefoglalását más okból (például azért, mert a vádlott a határőrök láttára megfordult a záróvonalon), de azt is kijelentette, hogy az etnikai hovatartozás nem vehető figyelembe az ellenőrzésre kiválasztott járművek meghatározásakor.

Sajátos konstelláció az az eset, amikor egy fehér férfivel szemben alkalmaznak etnikai profilalkotást. Ennek klasszikus példája, mikor a rendőrség azzal indokolja a többségi társadalomhoz tartozó fehér férfi elleni intézkedését, hogy az adott környéken a lakók túlnyomó többsége fekete vagy hispán, és a körzetbe más bőrszínű személyek szinte kizárólag kábítószer vásárlása céljából mennek. Az ilyen eljárásra a bíróság több alkalommal adta áldását korábban. A *State v. Dean*-ügyben⁵⁹⁰ a bíróság megjegyezte, hogy amennyiben valaki olyan környéken fordul meg, ahol az adott etnikum jelenléte atipikus, az nagyon gyakran lehet kezdeti oka a gyanúnak; a *State v. Ruiz*-ügyben⁵⁹¹ indokolt volt egy személy igazoltatása azon az alapon, hogy a környéken szokatlan jelenség a fehér és a mexikói külsejű ember, és az a kevés, akit az intézkedő rendőrök korábban láttak, kábítószer-vásárlás céljából érkezett oda. A *United States v. Magda*-esetben⁵⁹² a fellebbviteli bíróság felülbírált az alsóbb bíróság azon döntését, amellyel kizárta a bizonyítékok közül azokat, amelyeket a „droggal szennyezett területen történt, eltérő faji hovatartozású személyek közötti interakció” – „an interracial interaction in a „narcotics-prone” area” – miatt foganatosított igazoltatás során szereztek. De voltak ezzel ellentétes döntések is, ilyen volt például a *People v. Bower*-ügy,⁵⁹³ amelyben a bíróság azt mondta ki, hogy a faji hovatartozás nem tekinthető „szokatlan körülmény”-nek, így egy olyan személy jelenléte, akinek a faji hovatartozása eltér a környék lakóinak faji hovatartozásától, nem lehet elégséges indoka a bűncselekmény gyanújának.⁵⁹⁴

A másik lehetséges út, a tizenegyedik alkotmánykiegészítésre alapozott perek nagy része csoportos igényérvényesítés, ún. 'class action'-eljárás, amely lehetővé teszi egyszerre számos igény elbírálását.⁵⁹⁵ A felpereseknek ilyen ügyekben bizonyítaniuk kell, hogy van keresetösségi joguk, vagy egyébként lehetőségük van az alperes ma-

⁵⁹⁰ *State v. Dean*, 543 P.2d 425, 427 (Ariz. 1975).

⁵⁹¹ *State v. Ruiz*, 504 P.2d 1307, 1310 (Ariz. Ct. App. 1973).

⁵⁹² *United States v. Magda*, 409 F. Supp. 734, 740. (S.D.N.Y. 1976), (547 F.2d 756, 759 (2d Cir. 1976).

⁵⁹³ *United States v. Michael T. Morgan*, 597 P.2d 115, 119 (1979).

⁵⁹⁴ A problémát 'location plus evasion' alcím alatt Harris is elemzi, utalva ezzel arra, hogy ha valaki szokatlan helyen tartózkodik, és olyan magatartást tanúsít, ami arra utal, hogy el kívánja kerülni a rendőrral a kontaktust, önmagában legitim alapja az intézkedéshez szükséges mértékű gyanúnak. Lásd Harris, David A.: *Profiles in Injustice. Why Racial Profiling Cannot Work*, New York: The New Press, 2002, 43–47. Itt említhető még Edward Lawson, a – legfelső bíróságot is megjárta – *Kolender v. Lawson*-döntés – 461 U.S. 352 (1983) – felperesének ügye: a fekete koncertszervezőt és lemezlovast, aki szeretett éjszakánként (döntően fehérek lakta környékeken is) sétálni, 1975 márciusa és 1977 januárja között tizenötször tartóztatta le a San Diego-i rendőrség. Lásd pl. Thompson, Anthony: *Stopping the Usual Suspects: Race and the Fourth Amendment*, *New York University Law Review*, October 1999, 990.

⁵⁹⁵ Lásd M. Tóth Balázs: Az etnikai profilalkotás a bűnmegelőzésben és a bűnüldözésben (Ph.D. értekezés), Miskolci Egyetem, Állam-és Jogtudományi Kar, Deák Ferenc Doktori Iskola, 2011, 99–109.

gatartásával szemben jogorvoslatot keresni. Az etnikai profilalkotás esetén diszkriminatív hatást is igazolniuk kell, és egyben bizonyítaniuk, hogy ahhoz a védett csoporthoz tartoznak, amelyet a nem védett csoporthoz képest eltérően kezeltek.⁵⁹⁶ Az ilyen ügyekben statisztikai bizonyíték is felhasználható a hátrányos megkülönböztetés bizonyítása céljából, de az csak valószínűsíti a hátrányos megkülönböztetést abban az esetben, ha annak alapján a védett és a nem védett csoport között eltérő bánásmód mutatható ki.⁵⁹⁷ A felpereseknek azt is bizonyítaniuk kell pernyertességük érdekében, hogy a vitatott gyakorlat vagy intézkedés célja a hátrányos megkülönböztetés volt.⁵⁹⁸ A *Personnel Administrator of Massachusetts et al. v. Feeney*-ügyben a bíróság megállapította, hogy „a hátrányos megkülönböztetésre irányuló szándék többet takar a következmények előrelátásánál. Azt feltételezi, hogy a döntés meghozója legalább részben azért – és nem csak annak ellenére – választott vagy hagyott jóvá egy konkrét cselekvést, mert az hátrányosan érint egy azonosítható csoportot”.⁵⁹⁹ Abban az esetben, ha egy intézkedés közvetlen hátrányos megkülönböztetésnek minősül,⁶⁰⁰ a szándékosságot nem kell bizonyítani.⁶⁰¹

Ahogy M. Tóth Balázs rámutat,⁶⁰² a *New Jersey v. Soto*,⁶⁰³ a *Chavez et al. v. Illinois State Police*,⁶⁰⁴ és a *Daniels et al. v. New York*-ügyek⁶⁰⁵ eltérő eredménnyel záruló ügyek voltak ugyan, azonban együttesen jól ábrázolják, hogy a diszkriminatív hatás bizonyításakor mire indokolt figyelni a profilalkotással kapcsolatos igényérvényesítések során.

A *New Jersey v. Soto*-ügyben tizenhét vádlott állította azt, hogy a New Jersey-i állami rendőrség egy útzárnál intézményes rasszizmus által vezérelve diszkriminatív közlekedési igazoltatásokat hajtott végre. Erre alapozva azt kérték a bíróságtól, hogy

⁵⁹⁶ Lásd pl. *Chavez et al. v. Illinois State Police*, 251 F.3d 612, 636 (7th Cir. 2000).

⁵⁹⁷ Uo. 638.

⁵⁹⁸ Ehhez az amerikai esetjogról lásd

Washington v. Davis, 426 U.S. 229, 242, 96 S. Ct. 2040, 48 L. Ed. 2d 597 (1976); *Greer v. Amesqua*, 212 F.3d 358, 370 (7th Cir. 2000), cert. denied, 531 U.S. 1012, 121 S. Ct. 568, 148 L. Ed. 2d 487 (2000); *Johnson v. City of Fort Wayne, Ind.*, 91 F.3d 922, 945 (7th Cir. 1996) – „Plaintiffs must show that the »decisionmakers in [their] case acted with discriminatory purpose.«”; *McCleskey v. Kemp*, 481 U.S. 279, 292, 298 107 S. Ct. 1756, 95 L. Ed. 2d 262 (1987) – »Discriminatory purpose« [...] implies more than [...] intent as awareness of consequences. It implies that the decisionmaker [...] selected or reaffirmed a particular course of action at least in part »because of« [...] its adverse effects upon an identifiable group» (*McCleskey v. Kemp*, 481 U.S. at 298); *Nabozny v. Podlesny*, 92 F.3d 446, 453 (7th Cir. 1996).

⁵⁹⁹ *Personnel Administrator of Massachusetts et al. v. Feeney*, 442 U.S. 256, 272, 279 (1979).

⁶⁰⁰ Az európai terminológiában talán így fordítható a 'racial' vagy 'facial classification' jelentése, mert arra utal, hogy maga a normatív előírás – vagy adott esetben az intézkedés igazolása – tartalmazza, hogy a szelekciós kritérium közvetlen etnikai természetű volt.

⁶⁰¹ *Personnel Administrator of Massachusetts et al. v. Feeney*, 442 U.S. 256, 272, 279 (1979); *United States v. Travis*, 837 F. Supp. 1386, 1396. n.9 (E.D. Ky. 1993).

⁶⁰² M. Tóth Balázs: Az etnikai profilalkotás a bűnmegelőzésben és a bűnüldözésben (Ph.D. értekezés), Miskolci Egyetem, Állam-és Jogtudományi Kar, Deák Ferenc Doktori Iskola, 2011, 100–104.

⁶⁰³ *New Jersey v. Soto*, 324 N.J. Super. 66-84 (N.J. Super Ct. Law Div. 1996).

⁶⁰⁴ *Chavez et al. v. Illinois State Police*, 251 F.3d 612, 636 (7th Cir. 2000).

⁶⁰⁵ *Daniels et al. v. City of New York*, 198 F.R.D. 409, 413 (S.D.N.Y. 2001).

állapítsa meg: az ilyen intézkedések során gyűjtött bizonyítékok nem vehetők figyelembe a tizennegyedik alkotmánykiegészítés egyenlő jogvédelemre vonatkozó klauzulája alapján. A bíróság helyt adott az indítványnak, mivel a vádlottaknak sikerült a hátrányos megkülönböztetést *prima facie* valószínűsíteniük. A diszkriminatív hatás és szándék igazolásához statisztikai bizonyítékot használtak föl. Mindegyik érintett személy elemezte a rendőri igazoltatási adatbázist, és mindannyian nagyon hasonló eredményre jutottak: az autópályán az összes igazoltatás közel 40%-át kisebbségi járművezetőkkel szemben alkalmazzák. A Temple University kutatói ezekkel a számokkal vetették össze másik két kutatás (egy közlekedési kihágások, valamint egy jogsértések tárgyában folytatott) adataival. A közlekedési tárgyú kutatást huszonegy egy-órás és egy félórás időtartamban végezték 1993. június 11. és 24. között. A kutatók feljegyezték az elhaladó személygépkocsik számát, valamint azt, hogy mennyiben utaztak fekete személyek. Az arányszám 13,5% lett, ami a kutatás vezetője⁶⁰⁶ szerint megegyezett azon tizenegy állam legutóbbi népszámlálási adataival, amelyekből a megfigyelt gépjárművek több mint 90%-a érkezett a mintába került autók közül. A jogsértésekkel kapcsolatos kutatást 10 alkalommal végezték el, a következő módon: a kutatás egyik résztvevője hatvan mérföldes sebességgel vezetett, és feljegyezte, hogy mennyi autó előzte meg, mennyi autót előzött meg ő maga, illetve azt, hogy ezek közül mennyi járműben látott fekete utast. Összesen 2096 autót jegyzett fel, amelyek 98,1%-a gyorsabban ment hatvan mérföldnél, ezeknek 15%-ában ült fekete utas. Ezt a 13,5%-os arányt vetette össze azzal, hogy a vizsgálat idejében az összes közúti igazoltatás 46,2%-a irányult fekete gépjárművezetőkre: az aránytalanság abszolút mértéke így 32,7%, ami statisztikailag szignifikáns különbségnek minősül. Az eredmények kétségbenvonhatatlan statisztikai bizonyítékot szolgáltatottak arra, hogy a fekete járművezetőket aránytalanul gyakran állítják meg; ezzel a védett csoportra gyakorolt eltérő hatást igazolták. A bíróság emellett a terheltek diszkriminatív szándékát is bizonyítottnak tekintette, ugyanis arra az álláspontra helyezkedett, hogy „ugyan a terhelteken nyugszik a diszkriminatív szándék bizonyítási kötelezettsége, arra a kirívó statisztikai adatokból is lehet következtetni, sőt, bizonyos esetekben kevésbé szélsőséges statisztikai adatok is megfelelőek lehetnek erre a célra.”⁶⁰⁷

A *Chavez et al. v. Illinois State Police*-ügyben a felperesek azt követelték, hogy határozatban kötelezze a bíróság az illionisi közúti rendőrséget a pretextuális és diszkriminatív igazoltatási gyakorlat felszámolására. Ebben az ügyben is statisztikai bizonyítást végzett el a Temple University, azonban itt a bíróság elutasította a keresetet, mivel az adatok nem támasztották alá azt az állítást, hogy a kisebbségi és a többségi vezetők száma, illetve a velük szemben alkalmazott intézkedések aránya tekintetében szignifikáns különbség lenne. Az ügyben az érintett csoport ('class') egyik tagja, egy hispán magánnyomozó – Chavez – más bizonyítékot nyújtott be, amelyet a bíróság

⁶⁰⁶ A kutatásokat John Lamberth, a Temple University pszichológia tanszékének vezetője végezte.

⁶⁰⁷ *New Jersey v. Soto*, 324 N.J. Super. 66-84 (N.J. Super Ct. Law Div. 1996), 66 at 84.

elfogadott az eltérő bánásmód bizonyítékeként.⁶⁰⁸ egyéni kísérletet végzett el annak bizonyítása céljából, hogy az igazoltatási gyakorlatnak diszkriminatív hatása van. Chavez és egy másik személy két különböző autót vezettek az állítása szerint problémás útszakaszon, ugyanolyan sebességgel. A felperest egy rendőrautó fél órán keresztül követette – az eljárásban ennek okáról nem tudott számot adni –, majd leállította az index használatának állítólagos elmulasztása miatt. Ezzel szemben a fehér járművezetőt nem követték, és egyszer sem állították meg. A bíróság az ügyben elfogadta ezt a kísérletet, mert az megfelelt a bizonyítékkal szemben támasztott követelményeknek: két összehasonlítható helyzetben lévő személyre vonatkozott, és a velük szemben ürügyként alkalmazott intézkedések hatása diszkriminatív volt.⁶⁰⁹ Ez azonban nem volt kihatással az ügyben született érdemi döntésre, mert az érintett csoport egyik tagja sem tudta bizonyítani a hátrányos megkülönböztetésre irányuló szándékot, márpedig ennek hiányában nem lehet elérni azt, hogy a bíróság kötelezze a rendőrséget arra, hogy hagyjon fel a kifogásolt gyakorlattal.

A stratégiai pereskedés eszközét azonban nemcsak a közúti igazoltatásokkal szemben vetették be jogvédők az Egyesült Államokban, hanem járőrelőkel szemben alkalmazott diszkriminatív intézkedésekkel kapcsolatban is.⁶¹⁰ A Center for Constitutional Rights⁶¹¹ két 'class action'-t is indított a New York-i rendőrség (New York Police Department – NYPD) gyakorlata miatt. Az első ilyen a *Daniels et al. v. New York*-döntésben végződő ügy volt, amelyben a felperesek jogsértés megállapítását, további jogsértéstől való eltiltást és kártérítést követeltek a negyedik és a tizennegyedik alkotmánykiegészítés alapján. Az eljárás a felek közötti megegyezéssel zárult 2003-ban, amelyben a rendőrség vállalta, hogy formális antidiszkriminációs programot fogad el és vezet be, folyamatosan vizsgálja, hogy az egyes rendőrök valóban megalapozott gyanú esetén igazoltatnak-e, és ennek adatait havi rendszerességgel megküldi a felperes számára elemzés és kutatás céljából. Az NYPD végül vállalta azt is, hogy a profilalkotással kapcsolatban figyelemfelhívó kampányt indít mind a rendőrségen belül, mind a lakosság körében.⁶¹² Megszületetésekor úgy tekintettek az egyezségre mint annak tökéletes példájára, hogy hogyan érhet el a stratégiai pereskedést értelmes és hasznos változásokat a rendőrségi gyakorlatban. Az ügy mindmáig fontos maradt, jelentősége azonban részben módosult, ugyanis a folyamatos monitoring és a továbbra is érkező állampolgári panaszokból leszűrte tapasztalatok alapján megállapítható volt, hogy a NYPD nem tartja magát a megállapodáshoz.

⁶⁰⁸ *Chavez et al. v. Illinois State Police*, 251 F.3d 612, 636 (7th Cir. 2000); lásd: 636–638.

⁶⁰⁹ Uo. 637.

⁶¹⁰ M. Tóth Balázs: Az etnikai profilalkotás a bűnmegelőzésben és a bűnüldözésben (Ph.D. értekezés), Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Deák Ferenc Doktori Iskola, 2011, 103–104.

⁶¹¹ Lásd: <http://ccrjustice.org/>

⁶¹² *Daniels et al. v. City of New York*, 198 F.R.D. 409, 413 (S.D.N.Y. 2001).

A Center for Constitutional Rights által kiadott statisztikai adatok szerint 2009-ben a New York városában igazoltatott 575 304 személy 87%-a volt fekete vagy hispán származású, pedig ők együttesen a lakosság 53%-át alkotják.⁶¹³ Mivel 2002 és 2006 között szignifikánsan emelkedett az igazoltatások száma, ugyanakkor az egyezséget sem hajtotta végre maradéktalanul a rendőrség, a nevezett civil szervezet újabb kérészetet nyújtott be a rendőrséggel szemben.⁶¹⁴ (Az ügy – *Floyd, et al. v. City of New York, et al.* – a kézirat lezárásakor még folyamatban van.

Az amerikai joggyakorlat számos olyan esetet ismer,⁶¹⁵ amelyben a bíróság azért ítelt jogszerűtlennek igazoltatásokat, mert azokat nem részletes gyanúsított leírások ('overbroad suspect descriptions') alapján hajtották végre.⁶¹⁶ Az egyik legismertebb ilyen ügy a *Davis v. Mississippi* 1969-ből,⁶¹⁷ amelyben egy erőszakos közöszlész áldozata a támadóját „fiatal néger férfiként” írta le. Ezt követően a rendőrség körülbelül 50 fiatal afroamerikai férfit igazoltatott, és vett tőlük ujjlenyomatot a rendőrségen épületében, iskolákban és az utcán. De volt számos hasonló eset is. Például, miközben a rendőrség megpróbált elfogni egy többszörös erőszakos közöszlész gyanúsított férfit Michiganban, több mint 700 fekete személyt azonosított gyanúsítottként egy személyleírás alapján, amely így hangzott: „hat láb magas fekete férfi”. A nyomozás során a leírás alapján 160 férfitől DNS mintát is vettek. Egy harmadik, philadelphiai ügyben nyolc megerőszakolt nő „sovány fekete férfiként” írta le a támadóját, ami alapján a rendőrség számos 20 és 40 év közötti, 120–160 font súlyú (60–80 kg), 160–180 cm magas fekete férfit igazoltatott és kérdezett ki. Egy nő, akit a marylandi Baltimore egyik buszmegállójában erőszakoltak meg, azt mondta a kikerkező rendőröknek, hogy az elkövető egy körülbelül harminc éves, 175 cm magas, 90 kilogramm súlyú fekete férfi volt, amire a kerületi kapitány a következő utasítást adta ki: „A buszmegálló körül minden fekete férfit igazoltatni kell, amíg a gyanúsítottat el nem fogtuk!”. A *Brown v. United States*-ügyben⁶¹⁸ a District of Columbia Circuit Court úgy foglalt állást, hogy egy névtelen bejelentés egy drogárusra vonatkozóan, aki „180 cm magas, fehér pólót visel, elől fekete felirattal, valamint farmernadrágot”, nem elégséges gyanúsított leírás egyéb megkülönböztető ismérvi hiányában. Hivatkozva egy másik esetre,⁶¹⁹ a Bíróság

⁶¹³ *Floyd, et al. v. City of New York*. Az ügyről lásd: Center for Constitutional Rights; <http://ccrjustice.org/floydhttp://ccrjustice.org/ourcases/current-cases/floyd,-et-al.-v.-city-new-york,-et-al>

⁶¹⁴ Uo.

⁶¹⁵ Lásd Sinha, Priyamvada: Police Use of Race in Suspect Descriptions: Constitutional Considerations, *New York University Review of Law and Social Change* 31, 2006, 135–139.

⁶¹⁶ Pap, András László: Ethnicity- and race-based profiling in counter-terrorism, law enforcement and border control (study), November 2008. Directorate-General Internal Policies, Policy Department C, Citizens Rights and Constitutional Affairs, European Parliament, Brussels, 2008, PE 408326.

⁶¹⁷ *Davis v. Mississippi*, 394 U.S. 721 (1969).

⁶¹⁸ *Brown v. United States*, 590 A.2d 1008 (D.C. 1991).

⁶¹⁹ *Commonwealth v. Jackson*, 331 A.2d 189, 191 (Pa. 1975).

megjegyezte, hogy „az olyan személyleírások, amelyek számos személyre ráillenek, nem alkalmasak a valószínű ok ('probable cause') alátámasztására”.⁶²⁰

Később az amerikai bíróságok egyre világosabb standardokat fogalmaztak meg a rendőri gyakorlat ezen aspektusával kapcsolatban. A *United States v. Jones*-ügyben⁶²¹ azt állapította meg a fellebbviteli bíróság, hogy abból a névtelen bejelentésből, hogy több fekete férfi italozik és garázdálkodik egy útkereszteződésben, olyan mértékben hiányzott az állítólagos elkövetők személyleírása, hogy minden más bizonyíték hiányában az nem alapozhatta meg az igazoltatáshoz szükséges ésszerű gyanút. A *Commonwealth v. Creek*-ügyben⁶²² a bíróság azt állapította meg, hogy a „fekete férfi háromnegyedes kabátban” leírás nem adott elégséges alapot a gyanúsított elfogására egy feketék által sűrűn lakott területen, egy hideg őszi éjszakán. A *Faulk v. State*-ügyben⁶²³ ugyanezt állapította meg arról a fegyveres rablással gyanúsított személyről, akit a „fiatal fekete férfi színes ingben” információk alapján vettek őrizetbe. A *Brown v. State*-ügyben⁶²⁴ úgy foglalt állást a bíróság, hogy a körülbelüli magasság és testsúly, valamint az etnikai hovatartozás együttesen nem elegendő az őrizetbe vételhez szükséges gyanúhoz. Vannak újabb esetek is e körben. A *Buffkins v. City of Omaha*-ügyben⁶²⁵ a bíróság úgy döntött, hogy egy olyan tartalmú információ, amely szerint Denverből Omahába fog érkezni egy fekete kokainfutár 1987. március 17-én délután öt óra előtt, nem volt elégséges alap egy fekete nő megállításhoz, akinél egy játékállat volt. A *United States v. Grant*-esetben⁶²⁶ a bíróság szerint nem volt ésszerű gyanú akkor, amikor a detroiti hatóságok azért ellenőrizték a repülőtéren a gyanúsítottat, mert színes bőrű és rasztahajú volt, valamint a járata Los Angelesből, azaz egy állítólagosan kábítószerforrásként szolgáló városból szállt fel. A *United States v. Tapia*-esetben⁶²⁷ a bíróság a mexikói származást, néhány bőrönd cipelését, a látható idegességet és a másik állambeli rendszám használatát sem találta elegendőnek a közúti igazoltatást meghaladó feltartóztatáshoz, illetve a jármű és utasainak átkutatásához.

A közlemült talán legnagyobb visszhangot kiváltó, állatorvosi lónak is tekinthető eset a szövetségi fellebbviteli bíróság által 2000-ben elbírált *Oneonta*-döntés⁶²⁸ volt.⁶²⁹

⁶²⁰ Érdemes megemlíteni, hogy a New Jersey-i legfelsőbb bíróság érvénytelenítette azokat a büntető eljárási szabályokat is, amelyek túlságosan nagy teret engednek a szemtanúk gyanúsítottfelismerésének. Kutatások szerint Amerikában az évi 75 000 szembesítés kb. egyharmada téves (Goode, Erica – Schwartz, John: *Police Lineups Start to Face Fact: Eyes Can Lie*, *The New York Times*, August 28, 2011).

⁶²¹ *United States v. Rodney Tyrone Jones*, 242 F.3d 215., 216., 218-19 (4th Cir. 2001).

⁶²² *Commonwealth v. Cheek*, 597 N.E.2d 1029, 1031 (Mass. 1992).

⁶²³ *Faulk v. State*, 574 S.W.2d 764., 765-66. (Tex. Crim. App. 1978).

⁶²⁴ *Brown v. State*, 481 S.W.2d 106., 110-12. (Tex. Crim. App. 1972).

⁶²⁵ *Buffkins v. City of Omaha*, 922 F.2d 465., 467., 470. (8th Cir. 1990).

⁶²⁶ *United States v. Grant*, 920 F.2d 376., 388 (6th Cir. 1990).

⁶²⁷ *United States v. Tapia*, 912 F.2d 1367, 1368, 1371 (11th Cir. 1990).

⁶²⁸ *Brown v. City of Oneonta*, 221 F.3d 329 2d Cir. (2000).

⁶²⁹ Lásd pl. Banks, Richard: *Race-Based Suspect Selection and Colorblind Equal Protection Doctrine and Discours.* *UCLA Law Review*, June 2001.

A New York állambeli, tízezer lakosú település lakossága – a State University of New York College hallgatóinak 2%-át jelentő, mintegy százötven fekete diákjától eltekintve – túlnyomó többségben fehérek áll. Egy hetvenéves nő rablótámadás áldozata lett, aki támadójáról mindössze annyit tudott elmondani, hogy fiatal, fekete férfi volt, akinek a vele való dulakodás közben megsérült a keze. A rendőrség a kezük megvizsgálásának céljából az egyetem nyilvántartása alapján előállította az összes fekete hallgatót, valamint a fekete helyi lakosokat is. A bíróság elfogadta a rendőrség érvelését, miszerint nem obskurus statisztikai feltételezés, hanem konkrét gyanúsított személyleírás alapján jártak el. Így ilyen esetben, szólt a bírósági verdikt, nem jelent jogsértést, ha a gyanúsított személyleírásának egyik, de nem kizárólagos eleme annak etnikai hovatartozása: mivel az egy általában önmagában nem elégséges, de nem is tilos faktor az intézkedés során. A bíróság – bekapcsolódva a közúti igazoltatások során alkalmazott etnikai alapú profilra épülő intézkedésekről szóló diskurzusba –, az alább érvekkel támasztotta alá az oneontai rendőrség eljárásának jogszerűségét:

- a faj mellett a nem, az életkor, továbbá a fizikai sérülés is szerepelt a gyanúsított személyleírásában;

- az, hogy „fekete”, tulajdonképpen nem is etnicitást (fajt), hanem kinézetet jelöl, így mindenképpen hasznos és elfogadható a gyanúsított személyleírásakor;

- nem az állam, hanem a sértett magánszemély élt a faji klasszifikáció lehetőségével;

- ugyanígy tett volna a rendőrség, ha az etnikai arányok fordítottak lettek volna, így megfelelt a „színvakság” alkotmányos doktrínájának – a bíróság szerint az esetben alkalmazott etnikai klasszifikáció kevésbé káros jelenség, mint a faji alapú profilra épülő eljárások, hiszen azok lényegesen jobban sújtják a kisebbségeket és a visszaélések lehetősége is nagyobb. A döntést számos, a korábbi esetekkel kapcsolatban is megfogalmazható kritika érte. Sokan hivatkoznak például arra, hogy a faji-etnikai klasszifikációk minden esetben ugyanolyan társadalmi konzekvenciákkal járnak: a fekete-fehér faji alapú binaritást erősítik; nem bőrszínről vagy antropológiai jelenségekről van szó, hanem szocio-kulturális kódokról.⁶³⁰ Ebből a szempontból lényegtelen, hogy a klasszifikáció forrása az intézkedő rendőr, egy FBI-ügynök vagy a sértett, hiszen végsősoron az állami erőszakszervezet lép fel, és furcsa, hogy eljárásában figyelembe lehet venni az etnikai hovatartozást.⁶³¹

Az eset különlegessége az, hogy a személyleírás nem tekinthető gyanúsított specifikusnak, mivel lényegében csak az etnikai hovatartozásra és a fiatal életkorra vonatkozó információt tartalmazott, másrészt nem volt specifikus a hely szempontjából sem, hiszen az összes Oneonta területén tartózkodó személyt érintette. Az úgy el-

⁶³⁰ Lásd pl Lawrence III, Charles R.: The Id, the Ego, and Equal Protection: Reckoning with Unconscious Racism, *Stanford Law Review*, January 1987.

⁶³¹ Lásd Pap András László: Etnicitás és terrorizmus elleni harc, *Fundamentum*, 2005/3, 139–155.

lentmondásosságát illusztrálja az is, hogy a védelmet ellátó államügyészség képviselője is úgy nyilatkozott: „Nyertünk, de ettől a hideg futkos a hátamon”.⁶³²

Amint látható, az etnikai profilalkotás „hazájában” a faji hovatarozásra is figyelemmel lévő rendőrségi gyakorlat a sok támadás ellenére továbbra is jelen van. 2012 márciusában például, felháborodva a New York-i rendőrség igazoltatási statisztikáin, egy szövetségi bíró zöld utat engedett egy pertársaságnak, akik zaklatásért perelték a kapitányságot.⁶³³ Tény, hogy 2011-ben közel 687 724 alkalommal igazoltattak, ami a 2002-ben – Bloomberg polgármester hivatalba lépésének évében – jelentett 97 000-hez képest drámai növekedés (miközben 2002 már a terrorrelenes retorika jegyében telt). 2011-ben 780 alkalommal eredményezte az igazoltatás illegálisan birtokolt fegyver elkobzását – ami a politikai vitákban az intézkedések mellett szóló egyik legfontosabb érvként kerül elő – ugyanakkor csak az igazoltatások 0,15%-a járt ilyen eredménnyel. (Mellesleg 2003-ban 604 fegyvert foglaltak le, jóval kevesebb – 160 851 – igazoltatás mellett.) Az igazoltatottak 87%-a volt 14–21 éves fekete vagy hispán férfi, akik egyébként a lakosságnak csupán 4,7% át teszik ki. (Igaz, a fegyveres összetűzések résztvevőinek 96%-a közülük kerül ki.)⁶³⁴ 2012-re vonatkozóan az első negyedévi adatok szerint több mint 200 000 igazoltatás történt.⁶³⁵

Az etnikai profilalkotást támadó eljárások száma csökken, ugyanakkor az empirikus kutatások eredményei nem mutatnak érdemi javulást Amerikában ezen a téren a 21. század második évtizedének kezdetén. Ahogy M. Tóth Balázs hangsúlyozza,⁶³⁶ a múlt hibái súlyos társadalmi károkat eredményeztet az Amerikai Egyesült Államokban, ahol a kábítószer elleni háború során alkalmazott etnikai profilalkotás eredményeképpen a fekete lakosság soha nem látott mértékben került a büntető igazságszolgáltatás rendszerébe, illetve börtönbe; miközben a kábítószeres elleni küzdelmet sem nyerte meg az állam. Az új háború, a terrorizmus elleni küzdelem során alkalmazott etnikai profilalkotás egy újabb csoportot, a muszlimokat célozza meg, és úgy tűnik – a múlt hibáiból nem tanulva – ezt a kisebbséget is „sikerül” elidegeníteni a többségtől, a gyanú kollektív bélyegét sütve a vallási csoportra.

⁶³² „We won the case, but it makes your skin crawl” (Herbert, Bob: In America; Breathing While Black, *The New York Times*, November 4, 1999). M. Tóth Balázs: Az etnikai profilalkotás a bűnmegelőzésben és a bűnüldözésben (Ph.D. értekezés), Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Deák Ferenc Doktori Iskola, 2011, 108.

⁶³³ Baker, Al: Sharply critical of police, judge widens stop-and-frisk suit. *The New York Times*, May 16, 2012.

⁶³⁴ NY Times Editorial: Injustices of stop and frisk, *The New York Times*, May 13, 2012.

⁶³⁵ Eligon, John: Taking on police tactic, critics hit racial divide, *The New York Times*, March 22, 2012; továbbá Baker, Al: New York police release data showing rise in number of stops on streets, *The New York Times*, May 12, 2012.

⁶³⁶ M. Tóth Balázs: Az etnikai profilalkotás a bűnmegelőzésben és a bűnüldözésben (Ph.D. értekezés), Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Deák Ferenc Doktori Iskola, 2011, 108. Lásd még M. Tóth Balázs – Pap András László: *A hatékonyság mítosza. Az etnikai profilalkotás alkotmányos és rendészeti kérdőjelei*, Budapest: L'Harmattan, 2012.

4. AZ ETNIKAI PROFILALKOTÁS-KUTATÁS MAGYARORSZÁGI TAPASZTALATAI

Az etnikai profilalkotás gyakorlatának vizsgálata szűk egy évtizedes múltat tekint vissza Magyarországon: az első kutatásokat e tárgyban az ezredfordulón folytatták. Annak ellenére, hogy az Országos Rendőr-főkapitányság és több helyi kapitányság állománya sokat tett azért, hogy a jelenség kiterjedtségéről, okairól és természetéről a hazai viszonylatban is képet kapjunk, a lefolytatott kutatások következményeit messze nem vonta le sem a szakmai vezetés, sem a jogalkotás. Ezen túlmenően – annak következtében, hogy nincs szisztematikus, adatgyűjtés hazánkban, amely révén folyamatosan mérni lehetne a rendőrségi gyakorlat etnikai aránytalanságát, elemezni lehetne annak okait –, nem áll rendelkezésre kiterjedt empirikus adatbázis az etnikai profilalkotás hazai helyzetével kapcsolatban. Ennek hiányában pedig a jelenség jogszerűségét megkérdőjelező, illetve a jogszerűség határait kijelölő joggyakorlat sem alakulhatott ki. Szakmai diskurzus azért létrejött a témában; lefolytattak néhány kutatást, illetve felmerült az etnikai adatgyűjtés intézményesítésének ötlete is egy 2009-es ombudsmani jelentésben.⁶³⁷

4.1. Fogalmak és intézmények

A hazai szabályozás alapján igazoltatásnak nevezzük mindazon intézkedéseket, amelyek során az arra jogosult személy valakinek a személyazonosságát megállapítja, tehát nemcsak azokat az önálló intézkedéseket soroljuk ide, amelyeknek a személyazonosság megállapítása a közvetlen célja, hanem szinte minden olyan intézkedés ide tartozik, amely során egy rendőr állampolgárral kerül közvetlen kapcsolatba, akinek személyazonossága megállapítást nyer.⁶³⁸ A magyar gyakorlatban például a tanúk meghallgatása előtt vagy tanúkutatás⁶³⁹ során is sor kerül a személyazonosság meg-

⁶³⁷ Kállai Ernő – Jóri András: *dr. Kállai Ernő a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa és dr. Jóri András adatvédelmi biztos jelentése az etnikai adatok kezeléséről szóló vizsgálat megállapításairól*, Budapest: OBH, 2009

⁶³⁸ Lásd M. Tóth Balázs – Pap András László: *Etnikai profilalkotás a magyar rendőrség igazoltatási gyakorlatában*, in Majtényi Balázs (szerk.): *Lejtős pálya – Az antidiszkriminációs és esélyegyenlőségi szabályozásról* (Földrész Könyvek), Budapest: L'Harmattan, 2009 (második, javított kiadás), 111–134.

⁶³⁹ Vagyis akkor, ha egy bűncselekmény közvetlen környezetében az ott megfordulókat – például Szomszédokat – megkérdezik, hogy tapasztaltak-e valami, a nyomozás szempontjából lényeges tény(t)et(u). Lásd

állapítására. (A később ismertetett STEPSS programban közreműködő rendőrtisztek becslése szerint az igazoltatások 10–30%-át nem önálló intézkedésként fogantatosítják, hanem egy másik intézkedés vagy eljárás részeként). A rendőrségről szóló törvény⁶⁴⁰ (Rtv.) alapján e két intézkedés nem különíthető el ilyen formában, mindazonáltal az adatok elemzése és értelmezése során ezt mindenképpen figyelembe kell venni.⁶⁴¹

Az „igazoltatás” a magyar jogszabályok szerint több különböző célból végrehajtott, azonos tartalmú intézkedést jelent. Szűkebben az Rtv. 29.§-ában meghatározott rendőri intézkedést értjük alatta, azonban tartalmilag négy különböző típusát különböztethetjük meg.⁶⁴²

– Ide tartozik a „klasszikus” igazoltatás: az Rtv. 2008. január 1-je óta hatályos törvényszövege meghatározza, hogy milyen okból, illetve célból kerülhet sor igazoltatásra, amelyek a következők: a közrend, a közbiztonság védelme, bűnmegelőzési vagy bűnüldözési, a tartózkodás jogszerűségének megállapítása, továbbá az igazoltatott vagy más természetes, illetve jogi személy és egyéb szervezet jogainak védelme.⁶⁴³ A korábbi szabályozás a következőképpen szólt: „A rendőr a feladata ellátása során igazoltathatja azt, akinek a személyazonosságát meg kell állapítania.” Tekintettel arra, hogy ez az előírás nem határozott meg legitim intézkedési célt, praktikusán bármilyen célból jogszerű volt az intézkedés. Ezt a lehetőséget próbálta meg az új szabályozás szűkíteni (amint majd később látjuk, kevés sikerrel).

– Igazoltatásra közlekedésrendészeti ellenőrzés alkalmával is sor kerülhet, amikor a fent meghatározott célok egyikének sem kell fennállnia ahhoz, hogy az intézkedés jogszerűen alkalmazható legyen. Az Rtv. 44. §-ának szövegezése alapján a rendőrnek nem is kell indokolnia a konkrét intézkedés szükségességét, hiszen közlekedésrendészeti ellenőrzés alkalmazható azért is, hogy a rendőr megállapítsa, a járművezető rendelkezik-e a vezetéshez szükséges okmányokkal, jogszerűen birtokolja-e a járművet, anélkül, hogy a jogellenességre vonatkozó minimális gyanúja felmerült volna.

– A harmadik eset a nem önálló intézkedésként alkalmazott igazoltatás: ilyenkor az intézkedés jogszerű céljaként mindig az alapul szolgáló intézkedés célja szolgál, ezért ha az elsődleges intézkedés indokolt, akkor az igazoltatás is az lesz.

továbbá M. Tóth Balázs: Az etnikai profilalkotás a bűnmegelőzésben és a bűnüldözésben (Ph.D. értekezés), Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Deák Ferenc Doktori Iskola, 2011, 160.

⁶⁴⁰ 1994. évi XXXIV. törvény a Rendőrségről (Rtv.).

⁶⁴¹ Lásd Kádár András Kristóf – Körner Júlia – Moldova Zsófia – Tóth Balázs: *Szigorúan ellenőrzött iratok. A magyar igazoltatási gyakorlat hatékonyságáról és etnikai aspektusairól – Kutatási jelentés*, Magyar Helsinki Bizottság, Budapest, 2008.

⁶⁴² Több kategorizáció is elképzelhető, az itt ismertetett megoldás a gyakorlat megértése szempontjából tűnik hasznosnak.

⁶⁴³ Rtv. 29. § (1) Rendőri intézkedések – Igazoltatás.

– Fokozott ellenőrzés keretében a rendőrség egy bűncselekmény elkövetőjének elfogása és előállítása, vagy egy, a közbiztonságot veszélyeztető cselekmény vagy esemény megelőzése, megakadályozása érdekében⁶⁴⁴ – a rendőri szerv vezetője által meghatározott – nyilvános helyen vagy a közterület kijelölt részén az oda belépőket vagy az ott tartózkodókat fokozott ellenőrzés keretében is igazoltathatja, az általuk tanúsított magatartástól függetlenül is.⁶⁴⁵

A gyanú minimális szintjét a törvény nem határozza meg; a magyar jogban közelebbről, illetve tartalmilag nem körülírt „egyszerű gyanú” elegendő bármely rendőri intézkedés foganatosítására. Ez gyakorlatilag minden olyan információról való tudomásszerzést jelent, amely alapján a rendőrség ésszerűen feltételezheti, hogy a hatáskörébe eső intézkedés megtétele indokolt lehet. Mivel az Rtv. az általános szabályok között rögzíti, hogy a rendőr köteles intézkedni vagy intézkedést kezdeményezni, ha olyan tényt vagy körülményt észlel, illetőleg hoznak tudomására, amely rendőri beavatkozást igényel,⁶⁴⁶ az egyszerű gyanú megléte egyben intézkedési kötelezettséget keletkeztet.

Az Rtv. kimondja továbbá az arányosság követelményét,⁶⁴⁷ amely szerint a rendőri intézkedés nem okozhat olyan hátrányt, amely nyilvánvalóan nem áll arányban az intézkedés törvényes céljával. Több lehetséges és alkalmas rendőri intézkedés, illetőleg kényszerítő eszköz közül azt kell választani, amely az eredményesség biztosítása mellett az intézkedéssel érintettre a legkisebb korlátozással, sérüléssel vagy károkozással jár. Tekintettel azonban arra, hogy az igazoltatás az egyik legkisebb hátrányt okozó intézkedés, ezen szabály gyakorlatilag nem zárja ki egyetlen esetben sem az igazoltatás alkalmazásának indokoltságát, ha a fentiek értelmében a rendőri intézkedés indokoltságára bármilyen ok felmerül.⁶⁴⁸

4.2. A bírósági akták próbakutatása

Az etnikai profilalkotás rendészeti tevékenységben betöltött szerepére Magyarországon elsőként a Magyar Helsinki Bizottság kutatása világított rá, amikor a szervezet 2000-ben kísérleti kutatási programot indított „A törvény előtti egyenlőség alkotmányos elvének érvényesülése a magyar büntető-igazságszolgáltatásban roma és

⁶⁴⁴ Fokozott ellenőrzésre kerülhet sor pl. futballmeccseken, szélsőséges csoportok által szervezett tüntetéseken vagy szórakozóhelyeken, ha felmerül a gyanúja, hogy kábítószerfogyasztottak.

⁶⁴⁵ Rtv. 30. § (1), (2) Rendőri intézkedések – Fokozott ellenőrzés, ruházat, csomag és jármű átvizsgálása.

⁶⁴⁶ Rtv. 13. § (1) A rendőrség működésének általános elvei és szabályai – Az intézkedési kötelezettség.

⁶⁴⁷ Rtv. 15. § A rendőrség működésének általános elvei és szabályai – Az arányosság követelménye.

⁶⁴⁸ M. Tóth Balázs: Az etnikai profilalkotás a bűnmegelőzésben és a bűnüldözésben (Ph.D. értekezés), Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Deák Ferenc Doktori Iskola, 2011, 160–163.

nem roma terheltek esetén” címmel.⁶⁴⁹ A bírósági akták alapján végzett próbakutatás szociológiai módszerekkel kívánt fényt deríteni arra, hogy a büntetőeljárásban és esetlegesen a büntetés kiszabása során más elvek érvényesülnek-e a roma és nem roma terheltek esetében. A 146 büntetőügy aktájának vizsgálata során arra voltak kíváncsiak a kutatók, hogy önmagában a cigánysághoz való tartozás milyen összefüggéseket mutat a büntetőeljárásba való bekerüléssel, illetve az annak során tanúsított bánásmóddal, a kiszabott szankcióval. A téma nyilván szélesebb spektrumú, mint az etnikai profilalkotás és a nagy diszkréciójú rendőri intézkedések problémaköre, azonban azért merül fel, mert általános tapasztalat, hogy a szabadságvetés-büntetésüket töltő személyek között a romák aránya lényegesen magasabb, mint a romák aránya a társadalomban egyébként,⁶⁵⁰ és válaszra vár a kérdés, hogy mi ennek az oka: a romák valamilyen okból magasabb kriminalitása vagy a büntető igazságszolgáltatás előítéletessége?⁶⁵¹ A program kísérleti fázisában született eredmények⁶⁵² indikatívák voltak; az adatok között egy meglepő szám jelent meg,⁶⁵³ amely önmagában is indokolta a vizsgálatok kiterjesztését: a roma elítéltek kétszer nagyobb arányban kerültek a nyomozhatóság látókörébe, és váltak gyanúsítottá igazoltatás során, illetve annak következtében, mint a nem roma társaik. Ennek pedig két oka lehet: ugyanannyi romával szemben foganatosított igazoltatásból kétszer annyi érint bűncselekményt elkövető személyt, mint a nem romák esetén; vagy többször igazoltatják a romákat, és ezért nagyobb eséllyel kerül kézre például körözött személy vagy olyan, akinél esetleg bűncselekményre utaló bizonyítékot találnak a ruházat átvizsgálása során. A kérdés feltevése azonban egy ideig váratott magára, mert bár 2001 végén a Bizottság átdolgozta a kutatási kérdőívet, és újabb ezer büntetőügyre kiterjesztve szerette volna

⁶⁴⁹ Lásd Csorba József – Zádori Zsolt – Farkas Lilla – Loss Sándor – Lőrincz Veronika: A törvény előtti egyenlőség elve a büntetőeljárásban. Egy kutatás problematikája, *Fundamentum*, 2002/1. 125–136; Farkas Lilla – Kézdi Gábor – Loss Sándor – Zádori Zsolt: A rendőrség etnikai profilalkotásának mai gyakorlata, *Belügyi Szemle* 50, 2002/3; Zádori Zsolt: Felhő-kakukkfészekben, *Beszélő*, 2003/11; Mink András: *Az alperes: az állam. A Magyar Helsinki Bizottság története*, Budapest: MHB, 2005. 193–196; Csányi Klára (szerk.): *Rendőrök és romák. Szertelen módszerek. Szöveggyűjtemény a kisebbségi ügyek rendőrségi kezelésének tanulmányozásához*, Budapest: COLPI, 1997.

⁶⁵⁰ Lásd erről Huszár László: Roma fogvatartottak a büntetés-végrehajtásban, *Belügyi Szemle*, 1999/7–8., 130–145; ECRI Report on Hungary (fourth monitoring cycle), adopted on 20 June 2008. European Commission against Racism and Intolerance, doc.no. CRI(2009)3, Strasbourg: COE, 24 February 2009.

⁶⁵¹ A kutatók ezzel a két hipotézissel éltek, de van egy harmadik lehetőség is: a romák által elkövetett bűncselekményeket könnyebb felderíteni. Ez utóbbi feltételezéssel kapcsolatban lásd: Mauer, Marc: *The Crisis of the Young African American Male and the Criminal Justice System*, Prepared for U. S. Commission on Civil Rights, 1999. 9.

⁶⁵² Lásd erről: Csorba József – Zádori Zsolt – Farkas Lilla – Loss Sándor – Lőrincz Veronika: A törvény előtti egyenlőség elve a büntetőeljárásban. Egy kutatás problematikája, *Fundamentum*, 2002/1. 125–136.

⁶⁵³ A kutatásról közzétett beszámoló többször hangsúlyozza, hogy a kis elemszám miatt nem tekinthető reprezentatívnak, ezért minden ismertetett adat csak további vizsgálódás alapjául szolgálhat, és nem minősül tudományosan-módszertanilag érvényes megállapításnak.

folytatni a kutatást, a megkeresett bíróságok jelentős része nem tanúsított kellő mértékű együttműködést, így annak végleges összefoglalója nem készülhetett el.

4.3. Az első komparatív felmérés

2005-ben Open Society Institute egy három országra kiterjedő kutatást indított el, amelynek keretében Magyarország mellett Bulgáriában és Spanyolországban kezdtek el vizsgálni a rendőrség etnikai profilalkotását. A program első fázisának tekinthető, 2005–2006 időszak során folytatott kutatás az igazoltatási gyakorlattal kapcsolatos lakossági és rendőri tapasztalatokra, különösen az eljárások során esetlegesen tetten érhető, az adott ország releváns kisebbségeit sújtó hátrányos megkülönböztetéssel kapcsolatos véleményekre irányult. A következő oldalakon – az igazoltatás magyar szabályozásának rövid áttekintését követően – a kutatás a módszertanát és eredményeit foglalom össze.⁶⁵⁴

4.3.1. A kutatás módszertana

Az empirikus összehasonlító kutatás során kvantitatív (reprezentatív lakossági kérdőíves kutatás) és kvalitatív (fókuszcsoportos beszélgetések, valamint rendőrökkel készült és lakossági interjúk) kutatási módszerekkel került sor a magyar rendőrség igazoltatási gyakorlatának vizsgálatára:

- A kérdőíves kutatás célja egyrészt a felnőtt magyar lakosság igazoltatási tapasztalatainak feltérképezése, másrészt a rendőrségi igazoltatási gyakorlatáról alkotott vélemények megismerése volt. A kvantitatív kutatás egy 1000 fős – a felnőtt lakosságot kor, nem, lakóhely és iskolai végzettség szempontjából reprezentáló – mintán alapuló, 2005. szeptemberben végzett adatfelvételre épült.

- Az igazolt személyekkel folytatott fókuszcsoport-beszélgetések három helyszínen – Budapesten, Miskolcon és Pécsen zajlottak, 2005. október 18. és 20. között; összesen hat, 7–8 fős, etnikailag homogén (roma és nem roma) csoporttal. A cél a kisebbség és a többség tapasztalatainak, véleményének feltérképezése volt a rendőrségi igazoltatásokkal kapcsolatban.

- Az összesen 80 rendőr- és 20 lakossági interjúra Budapesten, Miskolcon és Pécsen került sor, 2005 októbere és novembere folyamán. A rendőrség esetében az interjúalanyok kiválasztása az Országos Rendőr-főkapitánysággal együttműködve történt, a mintába kerülés feltétele volt az igazoltatási gyakorlat. A hivatásos állományból

⁶⁵⁴ A kutatási jelentés teljes verziójához lásd Balogi Anna – Pap András László – Simonovits Bori – Vargha Lili: *Vélemények és tapasztalatok a magyar rendőrség igazoltatási gyakorlatáról*. TÁRKI, 2006. március (jelentés. „A rendőrségi igazoltatások összehasonlító vizsgálata Bulgáriában, Magyarországon és Spanyolországban” című kutatás magyarországi eredményeiről).

80 rendőr került be a mintába, mind olyanok, akik igazoltatással is foglalkoznak. A 80 megkérdezettből 74 férfi és 6 nő (92% férfi, 8% nő) volt, ez közel tükrözi a rendőrség hivatásos állományának nemek szerinti megoszlását a kutatás idején: 82% férfi, 18% nő.⁶⁵⁵ Az eredeti tervek szerint az összesen 20 lakossági interjú alanyai közé 50-50%-ban kerültek volna roma és nem roma igazoltatott személyek. A lakossági mintába végül 21 igazoltatott személy került, 14 férfi és 7 nő. Átlagéletkoruk 36 év volt; a legfiatalabb 18, a legidősebb 55 éves volt. A nemzeti vagy etnikai hovatartozásra irányuló kérdésre adott válaszaik (tehát önbevallás) alapján 7 roma, valamint egy német és egy román kisebbségi volt közöttük.

A kutatási eredmények elemzésekor fontos tudatában lenni annak, hogy mind a kvantitatív, mind a kvalitatív eredmények a megkérdezettek szubjektív beszámolóin, véleményén és megítélésén alapulnak. Éppen ezért semmiképp sem jelentenek „bizonyítékot” a rendőri rasszizmus igazolására. Ahhoz, hogy ténylegesen becsülni tudjuk a rendőrségi igazoltatásban a diszkrimináció mértékét, speciális módszer alkalmazására lenne szükség: egy olyan egységes monitorozási rendszerre, amelyben a rendőrök az ellenőrzés során rögzítik mindazon fontos adatokat, amelyek az igazoltatott személyekkel (nem, kor, lakóhely, etnikum); magával az igazoltatással (hely, idő, ok); adott esetben a járművekkel (típus, utasok száma), valamint az ellenőrzés eredményével kapcsolatban felmerülnek.

Bármely más módszer csak hozzávetőleges információval szolgálhat a rendőrségi igazoltatás etnikai dimenzióiról. Engel és Calnon⁶⁵⁶ tanulmányukban összehasonlítják azokat a módszereket, amelyek a rendőrségi diszkrimináció mérésekor viszonyítási alapként szóba jöhetnek. Az ismertetett kutatásban is alkalmazott lakossági véleményfelmérések módszere mellett számos alternatív adatforrás kínálkozhat még: például: népszámlálási adatok; hivatalos baleseti statisztikák; szabálysértési eljárási statisztika; belső intézményi összehasonlítások (amely az adott rendőri szervezeti egységen dolgozók igazoltatási esetmegoszlásait hasonlítják össze).

A kutatási eredmények értelmezésekor fontos tehát észben tartanunk, hogy a kutatás célja nem a rendőrség igazoltatási gyakorlata során előforduló diszkrimináció mértékének pontos meghatározása volt, hanem az igazoltatási gyakorlattal kapcsolatos tapasztalatok és vélemények feltérképezése a lakosság és a rendőrség szempontjából.

A kutatás fő célja tehát a felnőtt magyar lakosság igazoltatási tapasztalatainak vizsgálata, valamint a rendőrség igazoltatási gyakorlatáról alkotott vélemények megismerése volt – egyrészt etnikai szempontú összehasonlításban, másrészt a lakossági és rendőrségi szempontok összevetésével.

⁶⁵⁵ Forrás: a Rendőrség honlapja (www.police.hu).

⁶⁵⁶ Engel, R. – Calnon, J.: Comparing Benchmark Methodologies for Police-Citizen Contacts: Traffic Stop Data Collection For Pennsylvania State Police, *Police Quarterly* 7, March 2004/1.

4.3.2. A főbb megállapítások

A lakossági kérdőíves felmérés három ponton mutatott rá a rendőrök etnikailag semlegesnek nem mondható igazoltatási gyakorlatára:

- egyrészt a rendőrök a romákat nagyobb arányban igazoltatják, mint a nem romákat;
- a romákat inkább igazoltatják közterületen, illetve nyilvános helyen, a nem romákat pedig inkább gépjárművezetőként;
- az igazoltatás körülményeit (udvariasság, szabályszerűség) a nem romák jelentősen pozitívabban ítélték meg, mint a romák.

A lakossági interjúkban kifejtettek szerint dominánsnak mondható az az álláspont, amely szerint az igazoltatás leginkább véletlenszerű, önkényes kiválasztási elvek alapján történik. A válaszadók egy része kimondottan etnikai motivációt vagy korrupciós szempontokat sejt az igazoltatási kiválasztások mögött. Arra a kérdésre, hogy van-e különbség a (romákat nagyobb arányban érintő) gyalogos és (a döntően a többségi lakosságot érintő) autós igazoltatások között, a válaszadók többsége azon az állásponton volt, hogy az előbbi esetben inkább a „gyanús” személyekkel összefüggésben kerül sor. A roma résztvevők megítélése szerint az igazoltatással kapcsolatban az elsődleges probléma egyértelműen a diszkrimináció. Emellett mind a romák, mind a nem roma megkérdezettek kiemelték a rendőrség munkájával kapcsolatban a korrupció általános problémáját, és a kenőpénz megszerzését jelölték meg az igazoltatást elrendelő rendőrök fő motivációjaként.

Az igazoltatások célját vizsgáló kérdésre adott válaszokból kiderült, hogy a lakosság nem ismeri, illetve nem érzékeli a különbséget egy bűnmegelőzési, bűnüldözési vagy ellenőrzési célú eljárások között. A döntő többség úgy vélte, hogy a kiválasztás oka valamilyen, a rendőrség által feltételezett összefüggés a potenciális kriminalitás és megállítás alapjául szolgáló tulajdonság között. A megkérdezettek 20%-a ezen belül az előítéletességet jelölte meg, azaz a roma származás és a magasabb bűnözési hajlam közötti kapcsolat fennállását, a válaszadók jelentős része azonban kimondottan helyesli a kiválasztás alapjául szolgáló, döntően etnikai ismérvekre épülő eljárási rendet, mert a potenciális kriminalitás és a kiválasztás alapja között maga is szoros és ésszerű összefüggést. A romákról a megkérdezett rendőrök túlnyomó többsége azt gondolja, hogy felülreprezentáltak a bűnözők között.

Az igazoltatás hatékonyságát, valamint elfogadottságát érintő kérdésekre a lakosság és a rendőrség részéről egyaránt meglehetősen ellentmondásos válaszok születtek. Annak ellenére, hogy a rendőrök meglehetősen alacsony pozitív találati arányról (azaz bírság kiszabásáról vagy további eljárás megindításáról) számoltak be, és a lakosság többsége sem gondolja azt, hogy az igazoltatások máshová helyezik a bűncselekmény helyszínét, mindkét csoport igen nagy többsége hatékony és indokolt intézkedésnek tartja az igazoltatást.

A kutatás során gyakran tapasztalhatóak voltak ellentmondások az egyes válaszok között. A rendőrség munkájáról és az igazoltatási gyakorlatról például nem ritkán azok is elégedetten nyilatkoztak – vagy kívántak éppen több rendőrt, erősebb rendőrséget – akik máskor saját magukat is érintő egyenlőtlen bánásmódról számoltak be. Hasonló a helyzet a legsúlyosabbnak ítélt közbiztonsági problémák megoldásával kapcsolatos kételyek, és ennek ellenére az igazoltatás hasznosságába, hatékonyságába vetett hittel kapcsolatban – a megkérdezettek nem tettek ugyanis olyan kijelentést, amely közvetlen összefüggésre mutathatna az őket érintő bűncselekmények, közbiztonsági problémák számának csökkenése és az igazoltatási gyakorlat között.

A lakossági interjúk alapján megállapíthatjuk, hogy a megkérdezettek általában rendpártiak, illetve a rendőrségi eljárásokat illetően szigorításpártiak. Ez a vélemény annak függvényében sem változik, hogy az érintett származása (vagy egyéb tulajdonsága folytán) áldozata-e hátrányos megkülönböztetésnek. A környék megítélésétől és a nemzeti-etnikai hovatartozástól függetlenül a többség jó véleménnyel van a rendőrökről, 80% konkrétan elégedett a rendőrség munkájával. Az általános rendőri munkavégzéssel kapcsolatban felmerülő elégedetlenség okaként a döntő többség (köztük a romák is) a rendőri fellépés erélytelenségét, a jelenlét hiányát jelölte meg.

Vegyük tehát sorra a kutatás fontosabb megállapításait!

4.3.3. Az igazoltatások természete

Az 1000 fő megkérdezésén alapuló, az alapvető szociodemográfiai mutatók tekintetében reprezentatív kutatás lehetőséget teremt arra, hogy az egész lakosságra vonatkozó becslést adhassunk az igazoltatások arányáról és helyszíneinek megoszlásáról. A kutatás eredményei szerint a magyar felnőtt lakosság 23%-ának volt része rendőrségi igazoltatásban az elmúlt egy évben. A férfiakat csaknem háromszor nagyobb valószínűséggel állítják meg a rendőrök, mint a nőket. Az elmúlt évben igazoltatottak döntő többségét autóvezetés közben állították meg (76%), 13%-ukat gyalogosként, mindössze 2%-ukat szórakozóhelyen, 1%-ot sportrendezvényen és 8%-ot valahol máshol. Ha csak az igazoltatottak alcsoportját vizsgáljuk, és szétválasztjuk az autós és nem autós igazoltatásokat, jelentős magyarázó ereje van az etnikai hovatartozásnak. Míg a tavaly igazoltatott roma megkérdezettek 57%-át igazoltatták utcán, szórakozóhelyen vagy valamilyen rendezvényen, az igazoltatott nem roma válaszolók esetében ez az arány mindössze 22%

A fókuszcsoportos beszélgetéseken elhangzott személyes tapasztalatok esetében is nyilvánvalóvá lett az a tendencia, hogy míg a romák többsége gyalogos igazoltatásról számolt be, addig a nem romákat jellemzően autóvezetőként igazoltatták.

A lakossági interjúk eredményei összhangban vannak azzal a reprezentatív lakossági felmérésből és a fókuszcsoportos kutatásból egyértelműen kirajzolódó tenden-

ciával, miszerint a romákat nagyobb valószínűséggel állítottak meg az utcán. Szinte minden válaszadó esetében, etnikai hovatartozástól függetlenül, nem ez volt az első eset, hogy igazoltatták. Legutóbbi alkalommal, amikor megállították, 40% volt gyalog (összesen 8-an, közülük 3 roma), 60%-ot gépjármű-ellenőrzés során állítottak meg (összesen 12-en, közülük 2 roma), s csak egy razzia során igazoltatott (történetesen roma) személy került bele a mintába. Bár statisztikai értelemben az etnikai hovatartozás nem befolyásolta szignifikánsan annak valószínűségét, hogy valakit megállítsanak-e a rendőrök, a romákat nagyobb arányban (29%) igazoltatták, mint a nem romákat (23%) az elmúlt 12 hónapban.⁶⁵⁷ Emellett jelentős különbség van az igazoltatások helyszínében is a romákat és nem romákat összevetve: míg a tavaly igazoltatott roma megkérdezettek 57%-át igazoltatták utcán, szórakozóhelyen vagy valamilyen rendezvényen, az igazoltatott roma válaszolók esetében ez az arány mindössze 22%. (Autós igazoltatásban ennek megfelelően az igazoltatott roma almintá 43%-ának, a nem roma almintá esetében pedig 78%-nak volt része.) A lakossági interjúk alapján az igazoltatások 71%-ának esetében az eljárás alatt más személy is tartózkodott az interjúalanyok mellett. Az eljárások időtartamát elemezve pedig megállapítható, hogy átlagosan 12 percig tart egy igazoltatás, ami kevéssel több, mint amit a kérdezettek elfogadhatónak tartanak, ez ugyanis átlagosan hét perc. A roma és nem roma megkérdezettek között e tekintetben nem volt lényeges különbség. A romákat 2, 3, illetve 10 percig igazoltatták a rendőrök, és csak egyikük érezte hosszúnak az eljárást.

A 21 esetből 15-ben a rendőrök közölték, hogy miért állították meg az illetőt, hat esetben nem. A 7 megkérdezett roma közül 5-en választották azt, hogy az eljáró rendőr nem tájékoztatta a megállítás okáról, illetve, hogy nem tájékoztatták arról, hogy mi is történik vele. Mindösszesen csak egyszer került sor motozásra (hivatalosan: ruházátátvizsgálására) az igazoltatás során, sőt a kérdezettek 70%-át még soha nem motozták meg. A megállítással és a bánásmóddal kapcsolatban 40% általában inkább pozitívan, míg 30% inkább negatívan nyilatkozott. Konkrét igazoltatásra vonatkozó kérdésre válaszolva a megkérdezettek 35%-a kiemelte az intézkedő rendőrök udvariasságát.

A rendőrségi interjúk során megkérdezték a rendőröket, hogy hányszor igazoltattak valakit a múlt héten. Fontos kiemelni, hogy ezek az adatok a rendőrök szubjektív észlelését tükrözik, nem a hivatalos statisztikákat. Nagy terjedelemben szóródnak az adatok: a megkérdezettek átlagosan 40 főt állítottak meg az interjú előtti héten, de a közrendvédelemben és a közlekedésrendészetnél is találkozhatunk olyan rendőrrel, aki 200 embert állít meg egy hét alatt. Azok mondták tipikusnak a legutóbbi hetet, akik kevesebb embert állítottak meg.

⁶⁵⁷ A kérdezett etnikai hovatartozását nem közvetlenül a kérdezettől kérdeztük meg, hanem a kérdőívet felvevő kérdezőnek kellett a kérdés végén megjelölni; így összesen 68 roma személy került be az 1044 elemű mintába.

A megkérdezett rendőrök legutóbbi igazoltatásának leírásából az derült ki, hogy legtöbbjük szabálysértőket, illetve gyanús személyeket (körözött személyeket keresve) állított meg. A legjellemzőbb a közlekedési szabálysértés volt. Néhány gépkocsivezetőt rutinellenőrzés keretében állítottak meg. A gyalogosokat utcai alkoholfogyasztás vagy gyanús viselkedés miatt igazoltatták. Állítása szerint a legtöbb rendőr közölte a megállítottal az igazoltatás okát, és elkérte a személyazonosságot igazoló és egyéb okmányokat. A megállított személyek reakciói különbözőek voltak, egy részük beismerte a szabálysértést, másik részük felháborodott. Előállításra, illetve feljelentésre a megkérdezettek becslése alapján az esetek 20%-ában, bírság kiszabására az esetek összesen 31%-ában került sor. A rendőrök a legutóbbi igazoltatást nem minden esetben rögzítették (pl. ha nem volt bírság, vagy előállítás; vagy ha csak szóbeli figyelmeztetésben részesítették az igazoltatottakat). Az igazoltatottat szinte minden esetben rádión keresztül, a központi nyilvántartással egyeztetve ellenőrizték.

4.3.4. Az igazoltatási tapasztalatok

A fókuszcsoportos beszélgetések rávilágítottak, hogy a romák és nem romák véleménye a rendőrség munkájáról számos szempontból megegyezik egymással: az egyik ilyen többször visszatérő téma a korrupció problémája, a másik a rendőri munkavégzés és felkészültség kritikája volt. Másfelől, több olyan téma előkerült, ahol élesen eltérő véleményeket fogalmaztak meg, romák és nem romák: ezek elsősorban a diszkriminációhoz kapcsolódó problémakörök voltak: míg a roma csoportok esetében általában a beszélgetés elején szóba került a rendőrségi igazoltatások diszkriminatív gyakorlata, addig a nem roma résztvevők nem említették ezt a problémát, illetve gyakran „természetes gyakorlatként” értelmezték – jellegzetes szóhasználatukkal élve – a „kisebbségiek”, illetve az „etnikum” fokozott ellenőrzését. A nem roma fókuszcsoport-résztvevők általános negatívként említették a lassú ügyintézés, a korrupciót, a rendőrök fizikai és szellemi alkalmatlanságát, valamint a jogszabályi háttér hiányát az eredményes munkához. Kisebbségben voltak a pozitív vélemények, amelyek jellemzően az alábbiak voltak: „viszonylag rugalmasak”, „tanultabbak”, „intelligensebbek, mint 15 éve”, „nem olyan fakabátok”, és „mosollyal megvesztegethetők”. A budapesti nem roma fókuszcsoport résztvevői egyértelműen negatív véleménnyel voltak a rendőrségről általában, azzal együtt, hogy pozitív jellemzőket is említettek. Az első reakció volt talán a legjellemzőbb: „Milyenek a rendőrök? Csak egy szót mondok: szerencsétlenek.” Miskolcon összességében vegyes, ellentmondásokkal teli kép rajzolódott ki a rendőrségről a beszélgetés alapján: egyfelől elmarasztalták a rendőröket az igazoltatás sokszor öncélú, hatalomfitogtató jellege, valamint a rendőrök rugalmatlansága és esetleges túlkapásai miatt, ugyanakkor udvariasnak, segítőkésznek is nevezték őket: „Ha megadom a tiszteletet egy rendőrnek, ő is megadja nekem.” (A miskolci romák ezzel

épp ellentétes véleményen voltak: a rendőrök mindig udvariatlanok velük, rögtön lekezelően, tegezve szólítják meg őket.)

A pécsi résztvevők összességében véve nem tartották hatékonynak és elegendőnek a helyi rendőrök munkáját. Tapasztalatuk szerint lopás vagy baleset esetén viszonylag gyorsan kiérnek a rendőrök, azonban nem elég alaposak a nyomok felmérésében, a helyszín rögzítésében. Ezzel az állítással mindenki egyetértett. Szerintük túl sokat foglalkoznak a rendőrök az autósokkal, míg a hajléktalanokkal, „szípusokkal” a kelletnél kevesebbet. Két résztvevő nehezményezte az „ok nélküli” igazoltatást. Elmondták, hogy baj van a rendőrök modorával is: *„Se köszönés, se semmi a rendőrtől, de a bűntetést, hogy halmazati szabálysértés, meg minden, azt mondja egyből.”* A pécsiek szerint a nőkkel – legfőképpen a fiatalokkal – rosszabbul, lekezelőbben bánnak a rendőrök. Szerintük az is számít, hogy milyen napszak van: este nagyobb a valószínűsége az igazoltatásnak.

A roma résztvevők megítélése szerint az igazoltatással kapcsolatban az elsődleges probléma egyértelműen a diszkrimináció volt. Emellett a romák általános meggyőződése – a nem romákhoz hasonlóan –, hogy a korrupció jelenti a másik alapvető problémát a rendőrség igazoltatási gyakorlatával kapcsolatban. A budapesti csoportban domináns vélemény volt, hogy a rendőrök *„semmit sem csinálnak, csak szórakoznak”, „utcai statiszták”,* akik beszedik a pénzt: *„Azokra a helyekre, ahol tényleg szükség lenne rájuk, az alvilágba nem mennek.”* Általános vélemény, hogy a rendőrök korruptak, az alvilági szereplők megvesztegetik őket, és ahol szükség lenne rájuk – például a parkokban, ligetekben – nincsenek jelen. A pécsi csoport arra hozott példát, hogy a romák között is vannak, akik lefizetik a rendőrséget: *„vannak milliomos cigányok, őket nem érdemes feljelenteni, mert ki sem jönnek a rendőrök...”* Egybehangzó volt az a vélekedés, miszerint a Hősök terén⁶⁵⁸ bevett gyakorlat, hogy a rendőrök elveszik a cigánygyerekek mobiltelefonját, márkás tornacipőjét: *„az iskolánál nap mint nap előfordul, hogy odamegy a gyerekhez az iskola előtt, és azt mondja: de jó ez a mobil, mutasd, holnap visszaadom – és elteszi.”* *„Senki nem tesz semmit, mert ők ötven-hatvan vannak.”* Megítélésük szerint nem érdemes feljelenteni a rendőrt, mert bizonyíték nélkül nekik senki sem hisz.

A lakossági interjúkat elemezve elmondható, hogy az igazoltatással és a rendőri bánásmóddal kapcsolatban 40% általában inkább pozitívan, míg 30% inkább negatívan nyilatkozott. 15% azon a véleményen volt, hogy az autós igazoltatások során udvariasabbak a rendőrök.

⁶⁵⁸ Hősök tere: Pécs városszéli lakótelepein, ahol a romák döntő többsége él, nagyfokú etnikai szegregáció tapasztalható. Érdekes megemlíteni, hogy mind Pécsen, mind Miskolcon a helyi „Chicago”-ként emlegették a lakóhelyükként szolgáló Hősök terét, illetve az Avas lakótelepet. Míg a budapesti csoport tagjai a város több kerületéből, többségükben a belvárosból éreztek, Pécsen és Miskolcon éppen az erőteljes etnikai szegregáció miatt ez nem volt megvalósítható; a csoporttagok mindkét vidéki városban a lakótelepekről rekrutálódtak.

Megfigyelhető volt, hogy a nem roma igazoltatottak esetében, ahol az igazoltatások döntően közúti ellenőrzés formáját öltik, a válaszadók a kenőpénz megszerzésének nagyobb valószínűséget biztosító drágább autók, illetve fiatalabb autók kiválasztását jelölték meg az igazoltatást elrendelő rendőr motivációjaként, és fel sem merült bennük az, hogy más szempontok, például etnikai kisebbségi csoportokkal szemben alkalmazott diszkrimináció motiválná a rendőröket. A rendőrség munkájával általában elégedett (legfeljebb annak szigorítását kívánó) nem romák az igazoltatásokkal kapcsolatban felmerülő legnagyobb problémának az ezzel járó idővesztést tartották, amíg a romák között többen az igazoltatási gyakorlat etnikai vagy egyéb diszkriminatív motivációját kifogásolták. Arra a kérdésre, hogy hogyan változtatna az igazoltatás gyakorlatán, a többség nem válaszolt, vagy kimondottan helyesnek tartotta a jelenlegi gyakorlatot. Az igazoltatási gyakorlat negatívumaira irányuló kérdésre a megkérdezettek 45%-a nem tudott konkrétumot említeni („*nincs olyan, csak ha vaj van az ember füle mögött*”), és egyaránt 25–25% jelölte meg az az által okozott idővesztést („*föltartják az embert, ha siet*”), illetve a (romákra jellemzőbb) bűnösség feltételezéséből fakadó megalázottságérzést mint negatívumot („*megaláztatás, ha rendőrt lát az ember; már automatikusan készíti elő az iratait, időrablás, félelem*”, „*eleve bűnösnek gondolják az embert*”). Arra a kérdésre, hogy az igazoltatás jelenlegi szabályait megfelelőnek találják-e, a válaszadók 35%-a igennel felelt, és mindössze 10% (valamennyien romák) helytelenítette azt, a diszkrimináció lehetősége miatt. A szabályok megváltoztatásával kapcsolatban feltett kérdés esetében találjuk a legnagyobb egyetértést: a megkérdezettek döntő többsége megfelelőnek tartja a hatályos (vagy legalábbis ilyenek ismerni vélt) szabályozást, és csupán 15% (valamennyien romák) utasítja el a romákat érő hátrányos megkülönböztetés miatt. 5–5% várna el alapos gyanút az igazoltatás alapjához, illetve általában csökkentené az igazoltatások számát.

A kérdőíves felmérés rákérdezett az igazoltatás körülményeinek megítélésre is. A kutatás eredményei szerint az igazoltatottak kétharmadának (66%) visszaemlékezése szerint a rendőrök közölték a megállítást okát. Az alapvető szociodemográfiai változók (nem, kor, iskolai végzettség, korcsoport, településtípus, etnikai hovatartozás) szerint vizsgálva a válaszokat, legnagyobb eltérést a roma és nem roma válaszadók között találjuk: míg a romák mindössze 38%-a emlékezett úgy, hogy ismertették az igazoltatás okát, ez az arány a nem romák esetében 68%. Emellett a nők és férfiak visszaemlékezésében volt jelentősebb eltérés: a nők 57%-a emlékezett úgy vissza, hogy a rendőrök közölték az igazoltatás célját, addig ez az arány a férfiak esetében 70% volt. A megkérdezettek véleménye a rendőrségi igazoltatásról általában kifejezetten pozitív: az igazoltatottak 85%-a találta az eljáró rendőrök viselkedését többé-kevésbé udvariasnak, és 89%-uk minősítette a rendőrök munkáját szabályszerűnek. Az igazoltatottak mindössze 14%-a értékelte a rendőrök viselkedését inkább vagy teljes mértékben udvariatlannak, és 11% vélekedett úgy, hogy az igazoltatás során nem játak el szabályosan. Elemézve a vélemények megoszlását a vizsgált szociodemográfiai vál-

tozók szerint, az udvariasság megítélésének kérdésében találunk szignifikáns eltéréseket: a fiatalabb, 18 és 30 év közötti válaszadók kisebb arányban tartották a rendőrök viselkedését udvariasnak (77%), mint a középkorú, 31 és 55 év közötti (87%), illetve az idősebb, 55 éven felüli korcsoportok (100%). A roma válaszadók a többséghez képest kevésbé pozitívan értékelték a rendőrök udvariasságát: az összes megkérdezett 71%-a ítélte meg a rendőrök viselkedését udvariasnak, míg a nem romák között ez az arány 87%.

A lakossági interjúk szintén megerősítették az eddig elmondottakat. Az igazoltatás okát tekintve dominánsnak mondható az az álláspont, amely szerint az leginkább véletlenszerű, önkényes kiválasztási elvek alapján történik. A válaszadók egy része kimondottan etnikai motivációt vagy korrumpálhatósági szempontokat sejt az igazoltatási kiválasztások mögött. Egy kivétellel valamennyi roma is ezen az állásponton volt. A többség szerint: *„ránézésre, pofára mennek”*. Arra a kérdésre, hogy vannak-e olyanok, akiket gyakrabban állítanak meg, egy kivétellel valamennyi roma azon az állásponton volt, hogy a cigányokat gyakrabban igazoltatják. A válaszadók többsége etnikai hovatartozástól függetlenül úgy gondolta, hogy a romák az igazoltatások által erősebben érintett csoport. A döntő többség úgy vélte, hogy a kiválasztás oka valamilyen, a rendőrség által feltételezett összefüggés a potenciális kriminalitás és megállítás alapjául szolgáló tulajdonság (ami lehet roma származás, de etnikailag neutrális körülmény is) között. A megkérdezettek 20%-a ezen belül az előítéletességet jelölte meg, azaz a roma származás és a potenciális kriminalitás közötti kapcsolat fennállását, a válaszadók jelentős része azonban kimondottan helyesli a kiválasztás alapjául szolgáló (döntően etnikai) ismervekre épülő eljárási rendet, mert a potenciális kriminalitás és a kiválasztás alapja között maga is szoros és ésszerű összefüggést lát.

4.3.5. A rendőrök véleménye az etnikai alapú kiválasztásról

Azt, hogy hajlamosak-e a rendőrök bizonyos csoportokat gyakrabban igazoltatni, mint másokat, az interjúk során több kérdés tesztelte. Az első arra irányult, hogy a megkérdezett rendőr mit gondol a többi rendőrrel: e szerint a 80 megkérdezett rendőr közül 38 (48%) gondolta úgy, hogy van olyan rendőr, aki hajlamos bizonyos csoportokat gyakrabban igazoltatni. Magukról már sokkal kevesebben gondolták ugyanezt: a rendőrök 23%-a ismerte be, hogy hajlamos erre. A 80 megkérdezett rendőr majdnem fele fejtette ki, hogy szerinte rendőrtársai mely csoportokat hajlamosak gyakrabban igazoltatni, mint másokat. A 37 válaszolóból 26 említette a romákat, legtöbbször meg is indokolta feltételezését: *– „Az életmódjuk miatt.” – „A cigányokra jobban oda kell figyelni, nagyobb esély arra, hogy körözött személyt fogok, ha cigányokat igazoltatok.” – „A romákat, mert általában ők követik el a bűncselekmények nagyrészt.” – „Általában a romákat, mert intézkedésem nyolcvan százalékában velük szemben kell intézkedni,*

(...) így feltételezem, hogy őket tüzetesebben, illetve sűrűbben ellenőrizzük." – „Azokat az etnikumokat, akiknek a 30%-a börtönben van." – „Minden rendőrben megvan a cigányokkal szemben egyfajta előítélet, mert náluk sokkal nagyobb számarányukban a bűnözési statisztika." – „Roma származású egyéneket, mert általában velük van a legtöbb probléma." – „Romákat, mert a bűncselekmények 80%-át ők követik el." – „Romákat, mert a bűnözési arány náluk nagyobb." – „Romákat, mert az életmódjuk olyan, amilyen." – „Romákkal, a romák problémásabbak, mint a magyar." A romákon kívül az alábbi csoportokat említették a válaszoló rendőrök: „szipusok", „rockerek", fiatalok éjszaka, ázsiaiak, kínaiak, arabok, „csavargók" és visszaeső bűnözők.

Arra a kérdésre, hogy ők maguk hajlamosabbak-e bizonyos csoportokat gyakrabban igazoltatni, az előző kérdésre válaszolók mindössze fele válaszolt (összesen 18-an): – „A romákat vélem gyanúsítanak, ők randalíroznak, és csoportosulnak este és éjszaka." – „A romákat, mert az jellemző rájuk, hogy bűncselekmények és a szabálysértések elkövetéséből tartják fenn magukat általában." – „Romákat, mert ők a társadalomban a legtöbb bűncselekményt követik el." – „Romákat, mert közöttük inkább van olyan, aki bűncselekmény vagy szabálysértés elkövetésében vesz részt." – „A bűnözés nagyobb az etnikai embekeknel."

A fentieknek ellentmondva, a megkérdezett rendőrök 92%-a szerint a rendőrök nem igazoltatnak aránytalanul sok romát. Ugyanez a kérdés a többi etnikumra (arab, kínai vagy fekete), illetve a bevándorlókra vonatkozóan még szélsőséesebb eloszlást mutat, egyes csoportok esetében a válaszadók 100%-ban egyetértettek abban, hogy nem aránytalanul sok a különböző kisebbségi igazoltatottak száma.

A rendőrök becslése szerint 1000 igazoltatásból átlagosan kb. 177 esetben kerül sor előállításra és büntetőeljárásra. Ha az igazoltatott roma, akkor a megkérdezettek szerint másfélszer nagyobb annak az esélye, hogy előállítják; 1000 igazoltatásból átlagosan kb. 260 esetben. Még kirívóbbak ezek a számok, ha beosztás szerinti bontásban nézzük: a közrendvédelemben dolgozók szerint átlagosan majdnem minden harmadik roma igazoltatottat előállítanak, ugyanúgy másfélszer nagyobb eséllyel, mint akkor, ha nem roma származású az illető, míg a közlekedésieknél egy romának ugyanakkora esélye van a büntető eljárásra, mint bárki másnak. A többi kisebbséggel kapcsolatban feltűnően sokkal alacsonyabb előállítási arányokat becsültek a rendőrök, és nagy részük nem gondolja azt, hogy több bűncselekményt követnének el, mint a magyarok.

A megkérdezettek egynegyede fogalmazta meg véleményét arról, hogy szerintük a bevándorlók mely csoportjai követnek el több bűncselekményt, mint a magyarok. Van, aki konkrét népcsoportokat említett (kínaiak, arabok, szíriaiak, oroszok, románok), egy rendőr a romákat is ide sorolta; van, aki pedig általános jellemzőket említett (illegális bevándorlók, a legszegényebbek, „aki ilyen szándékkal érkezik", akik nem tudnak beilleszkedni, akiknek szigorúbbak az otthoni törvényeik). A válaszolók szerint a bevándorlók leggyakrabban vagyon elleni bűncselekményeket követnek el (lopás,

rablás, betörés), ezen kívül előfordul csalás, csempészés, megélhetési bűnözés, erőszakos bűncselekmények, garázdaság és túltartózkodás. A bűncselekményeknek okát a legtöbben a bevándorlók hátrányos helyzetében látják. Találkoztunk egy-két ellentétes véleménnyel is: – *„A jogszabályokat könnyen kijátsszák, lepénzelik a jó ügyvédeket.”* – *„Mert nem tudnak beilleszkedni a társadalomba, és úgy érzik, mindent megtehetnek, mert a magyar államnak gyenge velük szemben a jogi szabályozása, magyarul velük szemben enyhébben járnak el, mint a magyar állampolgárral.”*

Az arabok által elkövetett bűncselekményekkel kapcsolatban a rendőrök nyolcada fejtette ki, hogy ezek különböző jellegűek, mint azok a bűncselekmények, amelyeket a bevándorlókra tartottak jellemzőnek: deviza-bűncselekmények, kábítószerrel kapcsolatos bűncselekmények, hamisítás, lopás, csalás, fegyverrel kapcsolatos ügyek, orgazdaság. A bűncselekmények elkövetésének okát legtöbben a kulturális különbségekben látják (hagyomány, vallás, „hátszág”), egyesek abban, hogy *„mert arabok”, „mert ehhez értenek”*.

A kínaiakról mindössze heten nyilatkoztak, a jellemző bűncselekmények az áru hamis megjelölése, okirat-hamisítás, idegenrendészeti ügyek, emberölés, adócsalás, valamint az, hogy *„nem akarnak minimálbérért dolgozni”*. Az elkövetések oka a rendőrök szerint egyértelműen a haszonszerzési vágy és az eltérő normák.

A feketékkel kapcsolatban csak öten válaszoltak, szerintük főleg kábítószerrel kapcsolatos bűncselekményeket, túltartózkodást és illegális határátlépést követnek el. Csak egy rendőr indokolta válaszáat: szerinte *„részben a rossz vagyoni helyzet miatt”* bűnöznek a feketék.

A romákról a megkérdezett rendőrök 79%-a gondolja azt, hogy több bűncselekményt követnek el, mint a nem romák; illetve, 73%-uk szerint pedig a romák körében a bűnelkövetők aránya lényegesen magasabb, mint a hasonló társadalmi helyzetű nem roma népesség körében. Az elkövetések okával kapcsolatban meglehetősen megoszlottak a vélemények, itt szintén a megkérdezettek kétharmada válaszolt. A válaszolók egyötöde látja a bűnözés okát csak a megélhetési problémákban. Majdnem mindenki említette a rossz anyagi helyzetet és az alacsony életszínvonalat, ám a legtöbben ezt szocializációs, mentalitás- és életvitelbeli, illetve belső tulajdonságokkal is párosították: – *„Egyrészt megélhetési problémák miatt, másik részük (bizonyos százalékban), mert a vérükben van.”* – *„Az anyagi hátrányuk miatt, az anyagi helyzetük viszont a saját bűnük.”* – *„Nem tudnak munkát vállalni, nem akarnak dolgozni.”* – *„Mert dolgozni nem akarnak, erőszakosak, ez nekik egy könnyebb megélhetési mód.”* – *„Megélhetési nehézség: könnyű, munka nélküli haszonszerzés.”* – *„Munkanélküliség, vagy nem hajlandó tisztességes, becsületes munkával eltartani magát és a családját.”* – *„Hagyományuk hatása is közrejátszik, szemléletük, felfogásuk, erkölcsi normáik, ez nemcsak a bűncselekmények elkövetésében játszik szerepet, de társadalmi helyzetükben is.”* – *„Mert ilyenek, kulturálatlanok.”* – *„Szerintük azért, hogy meg tudjanak élni, szerintem, mert a vérükben van, ilyen környezetet teremtettek maguknak.”* – *„Roma törvények még kötődnek hozzájuk, műveltség*

hiánya.” – „Származásukból eredően.” – „Veszélyeztetett adottságuk, ezt látják a közvetlen környezetükben.” – „Mert a képességeik erre teszik őket alkalmassá.” – „Megélhetési bűnözés, alkoholfelfolyásoltág, neveltetés.” – „Azt látja otthon.” – „Erre sok nálam okosabb ember is kereste a választ, ők sem tudták megmondani, generációról generációra adják tovább.” – „Nem tudnak, és nem is akarnak beilleszkedni a társadalomba.” – „A büntetés az elkövetett cselekménnyel nincs arányban.” – „Védve érzik magukat a rendőri intézkedés ellen.” A jellemző bűncselekmények felsorolásánál a vagyon elleni bűncselekmények (lopás, betörés, rablás, gépkocsifeltörés) fordultak elő leggyakrabban, szinte mindenki említette ezeket. Többen említették az erőszakos bűncselekményeket (családon belüli erőszak, nemi erőszak, élet ellen elkövetett bűncselekmény), a közrend elleni bűncselekményeket, garázdaságot („garázdák, zsidványok, lopnak, lenyúlnak”), kerítést, üzletszerű kéjelgés elősegítését és a kábítószerrel való visszaélést, kábítószer-terjesztést. Egyesek nem részletezték a bűncselekmények fajtáit: – „Ami létezik, azt mindent elkövetnek.” – „Mindent.” – „Súlyosabbakat.”

A rendőrökkel készült interjúk során kérdések hangzottak el a különböző kisebbségi csoportok becsült arányára vonatkozóan is (a kisebbségi csoportok nagyságának felülbecslése és az előítéletesség közötti összefüggés közismert szociálpszichológiai jelenségét vizsgálendő). Az első kérdés arra vonatkozott, hogy Magyarországon a rendőrök mekkorának tartják a roma népesség, illetve a különböző bevándorló etnikai csoportok arányát. A roma népességre vonatkozó becslések megdöbbentő eredményeket mutatnak: a rendőrök átlagosan 21%-ra tette a legnagyobb kisebbség arányát a magyar lakosságon belül, a körülbelül 6%-os valós arány helyett. A legtöbben a 10, 15 és 20%-os arányt jelölték meg, de a válaszadók 30%-a 30%-ra vagy annál is nagyobb arányra tippelt. A bevándorlók magyarországi arányait ugyanígy felülbecsülték: az arab és fekete népességet a kérdezett rendőrök fele gondolja külön-külön többnek, mint 1%, míg a kínaiak arányát a magyar lakosságon belül átlagosan 5%-nak(!) vélték, de a megkérdezettek majdnem kétharmada 5%-ot, vagy annál nagyobb arányt becsült rájuk vonatkozóan. (Valójában a lakosság körülbelül 1–1,5%-a migráns, akiknek kb. kétharmada határon túli magyar.)

4.3.6. A „gyanú” gyakorlati meghatározása

A fókuszcsoportos beszélgetéseket elemezve tapasztalható, hogy a budapesti roma csoportban hosszú fejtegetés bontakozott ki arról, hogy mitől függ, kit állít meg a rendőr általában, majd egyértelmű volt a következtetés: borszín alapján állítják meg az embereket, „vagy azért mert roma, vagy azért mert cigány”. A külföldieket pedig egyesek szerint futni hagyják: „Vagy úgy tesznek, mintha nem tudnának magyarul, vagy – az arabok, feketék – lefizetik a rendőröket.” Az egyik budapesti fiatalember hangsúlyozta, hogy általában akkor lehet igazoltatásra számítani, ha csak romák vannak együtt:

akár szórakozni, akár meccsre mennek, ha magyarokkal vannak, nem igazoltatják őket, csak ha öt-hat roma srác van együtt. Elhangzott egy olyan vélemény is, hogy a romák is tehetnek róla, sok köztük a bűnöző. Ráadásul a romák is kötözködnek egymással, nagy a belső megosztottság: *„Sokféle cigányfajzat van, például a dögevő, analfabéta oláh cigányok...”* – *„Ha kell, összefognak, de ha balhé van, egymást ölik meg.”* Más vélemény szerint azért igazoltatják a romákat, mert irigyek rájuk: ha például valaki jól öltözött, vagy sok az arany rajta, akkor beleköt a rendőr, és megkérdezi tőle, hogy honnan van a márkás cipő, nyaklánc.

A fókuszcsoport-résztvevők beszámolói szerint, az, hogy kit állít meg a rendőr, elsősorban a kinézetén, illetve az autó külsején múlik: a szakadt, gyanús figurákat és a régi, rossz kocsikat nagyobb valószínűséggel igazoltatják, míg az új, drága autókat nem állítják meg. Okfejtésük szerint a jó kocsiban ülők, valószínűleg magas státuszúak, befolyásos emberek, ezért nem állítják meg őket. Biztosan nem igazoltatják még a szórakozóhelyeken a *„maffiózókat”* és azokat az (általában közismert) embereket, akikről tudni, hogy vannak kapcsolataik, és bármit is követnek el, könnyedén elrendezik az ügyüket. Ezzel szemben, akivel ránézésre könnyen elbánhatnak, és papírmunka nélkül végezhetnek, azokat érdemes igazoltatni. Emellett az életkor is fontos: *„egy ötvenéves nőt nem állítanak a falhoz, csak a fiatalokat”*.

Míg a romák nyíltan kimondták, hogy a rendőrök a *„barna bőrűekre mennek rá”, „cigányokat”, „romákat”, „kolompárokat”* előszeretettel igazoltatnak, addig a nem roma csoportokban ugyanennek a tendenciának a megfogalmazása sokkal burkoltabban fogalmazódott meg. A nem romák egy részének véleménye szerint a romákat gyakrabban igazoltatják, míg mások észlelése szerint nem kifejezetten a romákat, hanem a *„rosszabb, keleti, leszakadt autóval járókat”, illetve a különböző „gyanús alakokat”* igazoltatják. A nem roma csoporttagok pro- és kontra érveket is felsorakoztattak az etnikai alapú igazoltatás mellett és ellen. A miskolci csoportban voltak, akik szerint a rendőrök *„biztos, hogy a romákhoz nem mennek oda”,* mert félnek tőlük. Ugyanígy a skinheadekhez se mennek oda, félelemből – ez az egyetlen pont, ahol a miskolci romák és nem romák véleménye találkozott.

A pécsiek szerint a *„kisebbséget”* gyakrabban ellenőrzik, ami az egyik pécsi résztvevő szerint *„nekik hátrány, de nekünk előny”*. Ezzel kapcsolatban egy férfi megjegyezte, hogy: *„Azt mondják, hogy azért van több roma a börtönökben, mint fehér, mert a rendőrök a romákra vannak rászállva, de ez nem igaz. Általában a romák bűnöznek. A fehérek között is van, de arányait tekintve a romák többen.”* Elhangzott, hogy a romákat túlzottan támogatja az állam. Többen jelezték emellett, hogy van a környezetükben, a baráti társaságukban roma. Volt olyan résztvevő azonban, aki azért nem vállalt el egy állást, mert roma lett volna a munkáltatója.

A lakossági interjúk során több kérdés is elhangzott az igazoltatások során alkalmazott standardok vonatkozásában. Arra a kérdésre, hogy van-e különbség a gyalogos és autós igazoltatások között, a válaszadók többsége azon az állásponton volt,

hogy az előbbi esetben inkább a „gyanús” személyekkel összefüggésben kerül sor. A többség szerint a rendőrök: *„ránézésre, poszára mennek”*. A megkérdezettek 80%-a szerint bizonyos embereket gyakrabban állítanak meg a rendőrök, mint másokat. Egy kivétellel valamennyi roma is azon az állásponton volt, hogy a cigányokat (*„a mi fajtánkat, romákat”*) gyakrabban igazoltatják. A kérdésre egy-egy személy a gazdag és a fiatal gépjárművezetőket nevezte meg (értelemszerűen kizárólag az autós igazoltatásokra gondolván). A megkérdezettek 20%-a csak a romákat jelölte meg válaszként, a többség egyéb marginalizált csoportokat is említ (hajléktalanok, drogosok, homoszexuálisok, bevándorlók, egyéb etnikai csoportok), de a roma származás a legtöbb helyen megjelenik: *„rossz arcúakat”, „akik mások, mint a többség, legyen az néger, cigány, kínai, még a meleget is sűrűn igazoltatják”, „a lepattantakat, a romákat, akkor is, ha gazdag”, „a hosszú hajúakat, a fekete bőrűeket, cigányokat”, „gyorshajtókat, rozzant kocsit, romákat”, „visszaszó bűnözőket, romákat, hajléktalanokat, kábítószereseket”, „Magyarországra beérkező személyeket, vietnami, kínai, cigány, arab”, „gyanús, rosszul öltözött személyeket, hajléktalanokat, kisebbséget”. A kérdést kicsit másképpen megfogalmazva a megkérdezettek 65%-a nyilatkozott úgy, hogy szerinte az igazoltatás bizonyos csoportokat jobban érint: a válaszadók 45%-a a romákat, 40% pedig a cigányság mellett más nemzeti vagy etnikai alapon meghatározható csoportot (kínai, arab, orosz, román) is megjelölt. Mindössze 15% utalt etnikailag semleges (hosszú hajú, hajléktalan, régi autóval járó) csoportismérvre. Arra a kérdésre, hogy mi lehet a kiválasztás oka, 55% válaszolta, hogy valamilyen, a rendőrség által feltételezett összefüggés áll fenn a megállítás alapjául szolgáló tulajdonság – ami lehet roma származás, a gépjárművezető fiatal életkora, a gépkocsi műszaki állapota stb. – és a potenciális kriminális viselkedés között (*„mert valószínűbb, hogy őket sűrűbben kell ellenőriznie”).* A megkérdezettek 20%-a ezen belül az előítéletességet jelölte meg, azaz a roma származás és a kriminalitás közötti feltételezett összefüggést: *„mert úgy gondolják, hogy minden cigány bűnöző”, „nem tudom, úgy gondolják, a lepattant az lop, garázdálkodik, meg a cigány is.”**

A legtöbb megkérdezett rendőr – saját bevallása szerint – az igazoltatandó személy kiválasztásánál három fő szempontot vesz figyelembe: követett-e el szabálysértést az illető; gyanúsán viselkedett-e; hasonlít-e körözött személyhez. A szabálysértést objektíven meg lehet állapítani, ezzel szemben a gyanús kinézettel és viselkedéssel kapcsolatban széles skálán mozogtak a vélemények. Fontos szempontnak bizonyult a ruházat (*„feltűnően kihívó vagy szegényes öltözet”) és az ápoltság. A gyanús viselkedést több tényező határozza meg: a helyszín és az időpont (esetleg bűncselekmény helyszíne; oda nem illő személy az adott napszakban; „az esti órákban indokolt lehet a spontaneitás is, nappal irányítottan csak a célszemélynek tűnőket igazoltatom”). Gyanús lehet az, aki: „az adott környezetből kilóg, nem illik bele”, „nem életszerű” viselkedést mutat; *„idege-sebb lesz, ha rendőrt lát”,* vagy *„figyelemfelkeltő”-en viselkedik.* Egyesek a gyanús viselkedést meglehetősen szubjektíven, illetve előítéletesen állapítják meg: – *„Ránézésre feltételezhető róla, hogy bűncselekményt követett el.”* – *„A szemmel láthatóan gyanús személyek, a származást illetően.”* Többen rutinból, illetve *„megérzésük”* alapján igazoltat-*

nak, néhányan említettek szűrőpróbaszerű vagy parancsnoki utasításra történő igazoltatást. Néhány gépkocsi járőr rendőr a gépkocsi korát és állapotát is figyelembe veszi az igazoltatásnál („gépjármű-ellenőrzés esetén az autó rossz állapota”, „gépjárműtípus és -állapot”).

Az igazoltatás adminisztratív szabályaival kapcsolatban meglehetősen egységes volt az álláspont, csak 8% említette, hogy változtatna ezeken bármit is. 96%-uk szerint valamilyen formában rögzül az igazoltatás (legtöbbször az ügynevezett RK-lapon⁶⁵⁹), ha ez nem is mindig jegyzőkönyv: a kérdezettek 65%-a általában nem vesz föl jegyzőkönyvet, viszont 89%-uk kitölt egy RK-lapot. Az igazoltatással kapcsolatos információt számítógépes rendszerben rögzítik, később pedig megsemmisítik az RK-lapokat; az információ a felettesekhez kerül.

4.3.7. Az igazoltatás célja

Az igazoltatás céljairól a kutatás szerint eltérően vélekedik a magyar lakosság és a rendőrség. Míg a lakossági interjúkban az érintettek az igazoltatással kapcsolatban szinte csak negatívumokról számoltak be; a fókuszcsoportos viták során a diszfunkciók és negatívumok mellett pozitív tartalmak is előkerültek; a rendőrség pedig egyértelműen hasznosnak ítélte ezt a fajta ellenőrzést, és többségük egyetért az érvényben lévő szabályozással is.

Mind a roma, mind a roma fókuszcsoportok esetében egyöntetű volt az az álláspont, hogy a rendőrségi igazoltatás többnyire öncélú, illetve legfőbb célja a „pénzszerzés”, azaz a rendőrök fizetéskiegyenlítése. Sőt, a rendőr gyakran „csapdába csalva az autót” büntet, minden valós indok nélkül. A gyalogosok igazoltatását többen értelmetlennek minősítették. Az igazoltatást sokan hatékony eljárásnak tartották, de problémának, hogy a „nagyhalakat úgysem így fogják majd meg”. Mások viszont zaklatásnak érezték, hogy olyanokat is igazoltatnak, akik „szimpla” járókelők, autósok: „Hagyják már békén a kisembert!” Az igazoltatások célja a többség véleménye szerint nem a szabálysértők, illetve a bűnözők kiszűrése, hanem elsősorban a pénzbüntetés volt. Az elhangzottak szerint az igazoltatás egyetlen pozitív funkciója a bűnözők szűrőpróbaszerű keresése volt, ennek eredményessége azonban erősen megkérdőjelezhető. Amikor konkrétan kérdés is elhangzott az igazoltatás céljaira, funkcióira vonatkozóan, akkor egyéb pozitívumokat említettek a résztvevők: körözött személyek elkapása; bűncselekménytől való elrettentés vagy bűncselekmény megakadályozása (egy gyanúsán viselkedő személy igazoltatásával esetleg egy betörésre készülő bűnözőt vagy zsebtolvajt kapnak el); ittas vezetők kiszűrése; rossz műszaki állapotú autók kiszűrése; prevenció, elrettentő szerep. Egyes nem roma csoporttagok szerint kifeje-

⁶⁵⁹ A Rendőrség Szolgálati Szabályzatáról szóló 62/2007. (XII. 23.) IRM rendeletben szabályozott igazoltatási lap.

zetten vannak olyan időszakok, amikor különösen indokolt az igazoltatás: segélyosztáskor (mert akkor „sok roma verődik össze egy helyen”) és fizetésnapokon (a zsebtolvajok, lopások vélhetően nagyobb száma miatt). Egyesek szerint akkor lenne hatékonyabb – elrettentőbb – eljárás az igazoltatás, ha több rendőr lenne jelen az utcákon.

Alakossági interjúk során megkérdezettek közül 2 személy tartotta az igazoltatást zaklatásnak, „hatalomfitogatásának”, 3 szerint ellenőrzési célokat szolgál, egy szerint nem több kenőpénzszerzési lehetőségnél („hogya sok pénzt szedjenek be, és hogy a rendőrök meg tudjanak élni a zsebbe fizetett pénzekből”), 9 személy szerint pedig a jogsértők (szabálysértők, bűnözők) elfogása a célja. Az igazoltatások célját vizsgáló kérdésre adott válaszokból kiderült az, hogy az érintettek nem ismerik vagy érzékelik a különbséget a bűnmegelőzési, bűnüldözési vagy ellenőrzési célú eljárások között.

Az interjúk alapján a rendőrök körében egységes volt az álláspont az igazoltatás céljait illetően: közvetlen információgyűjtés a bűncselekmények és szabálysértések felderítése, megelőzése érdekében, mivel a közbiztonság javítása, a gyanús és körözött személyek kiszűrése, valamint a körzet alaposabb megismerése minden további rendőri munka alapja. A megkérdezettek arról számoltak be, hogy a gyanús személyeket, valamint szabálysértések, illetve bűncselekmények elkövetőit igazoltatják. Az igazoltatás feltételeivel kapcsolatban szinte minden válaszoló említette a rendőrségi törvényt és a szolgálati szabályzatot, amelyek szabályozzák az igazoltatás körülményeit. Ennek ellenére eltérő képet mutat a szabályok értelmezése. Néhány rendőr szerint bárkit, bármikor igazoltathat „saját elhatározásából”, a személyazonosság megállapítása céljából, mások szerint „indokolatlanul ne igazoltasson” a rendőr. Ekképp fogalmaztak: – „A rendőrrre van bízva, ismeretére és tapasztalatára, a mód, eljárás törvényileg szabályozott.” – „A törvény szerint azt igazoltatok, akit akarok. Egyébként célratorően, felsőbb utasítások szerint kell az igazoltatást végrehajtani.” – „Ha úgy ítélem meg.” A megkérdezettek 80%-a helyesnek tartotta az érvényben lévő szabályozást, 15% részben, és mindössze 5% nem tartotta helyesnek. A helyeslők szerint a szabályozásra a közbiztonság érdekében van szükség – mert így lehet a legjobban kiszűrni a körözött személyeket –, és szerintük nem szükséges a jelenleginél szélesebb körű intézkedési hatáskör. Néhányan azt a véleményt osztották, hogy a szabályozás megelőzi a rendőri túlkapaszkodást. Azok, akik részben, vagy egyáltalán nem helyeslik a szabályozást, elsősorban nagyobb hatáskörrel ruháznák fel az igazoltató rendőrt, és szerintük szükség van szűrőpróbaszerű igazoltatásra is.

4.3.8. Az igazoltatások hatékonyságának értékelése

Az igazoltatás hatékonyságát érintő kérdésekre a lakosság és a rendőrség részéről egyaránt meglehetősen ellentmondásos válaszokat születtek. Annak ellenére, hogy a rendőrök meglehetősen alacsony pozitív találati arányról (azaz bírság kiszabásáról

vagy további eljárás megindításáról) számoltak be, és a lakosság többsége sem gondolta azt, hogy az igazoltatások máshová helyezik a bűncselekmény helyszínét, mindkét csoport nagy többsége hatékony és indokolt intézkedésnek tartotta az igazoltatást.

A rendőrinterjúk tapasztalatai szerint előállításra, illetve feljelentésre a megkérdezettek becslése alapján az esetek 20%-ában, bírság kiszabására az esetek összesen 31%-ában került sor. Ennek ellenére, a megkérdezett 80 rendőr közül 63 (79%) tartja hatékony intézkedésnek az igazoltatást, 11-en (14%) részben, 6-an (8%) pedig egyáltalán nem tartják hatékony eljárásnak. Az igennel válaszolók nagy része szerint az igazoltatással hatékonyan ki lehet szűrni a körözött személyeket, illetve a bűnmegelőzést is szolgálja. A megkérdezettek másik csoportja szerint *„nem minden esetben éri el célját az intézkedés”*. Még többen, 71-en (89%) indokolt eljárásnak is vélik az igazoltatást, 8-an csak részben, és mindösszesen csak egy rendőr nem tartja indokoltnak (összesen 11%). Ahogy egyikük megfogalmazta: *„Minden intézkedés alapja az igazoltatás, e nélkül nem lehet továbblépni.”*

A lakossági interjúk során ismertetett esetek közül csak három végződött büntetőeljárással (egy gyalogos, egy autós, illetve egy roma esetében razzia során indítottak eljárást). A megkérdezettek arról számoltak be, hogy bíznak az igazoltatás intézményében, helyesnek és indokoltnak tartják, és nem is változtatnának rajta. A rendőrök-nél 7%-kal kevesebb, de így is a nagy többség, a megkérdezettek 70%-a tartja hatékony eljárásnak, köztük 3 roma és a 2 másik kisebbségi. Még a rendőrük-nél is többen (80%) gondolták azt, hogy az igazoltatási esetek indokoltak is, köztük 4 roma a 2 másik kisebbségi. Ugyancsak 80% szerint a igazoltatásoknak van előnye a helyi lakosságra nézve: 60% szerint azért, mert megakadályoz bizonyos embereket a bűncselekmények elkövetésében; 65% szerint azért, mert az embert arra készteti, hogy kétszer is meggondolja, mielőtt jogsértést követ el; és 50% szerint azért, mert csökkenti a bűncselekmények számát; 70% szerint hasznos a bűnmegelőzés és nyomozás szempontjából; illetve 50% szerint az információszerzés szempontjából is. Ugyanakkor az abszolút többség nem gondolta azt, hogy az igazoltatások máshová helyezik a bűncselekmény helyszínét, illetve azt gondolta, hogy csak bizonyos típusú bűncselekmények esetén van ilyen hatás. Az ezekre a kérdésekre adott válaszoknál nincsen különbség roma és nem roma válaszok között. Arra a kérdésre, hogy a bizonyos csoportokat, illetve a romákat erő hátrányos megkülönböztetés gyakorlata természetes-e úgy, ahogy van, a megkérdezettek 65%-a igennel felelt, és mindössze a megkérdezettek 15%-a (valamennyien romák) válaszolta azt, hogy nem, mert a romák hátrányos megkülönböztetése helytelen. 55% helyesnek tartja a fennálló gyakorlatot és a mögöttes kiválasztási motivációt, 30% pedig kimondottan helyesli a kiválasztás alapjául származó (döntően etnikai) ismérvekre épülő eljárási rendet, mert a potenciális kriminalitás és a kiválasztás alapjául szolgáló tulajdonság között szoros összefüggést lát. Az egyik válaszadó, aki maga is roma, például azon a véleményen volt, hogy a *„cigányok lopnak”*,

egy másik megkérdezett szerint „a cigányoknak a közlekedési moráljuk nem igazán elfogadható”, egy harmadik úgy gondolta, hogy a romák, hajléktalanok, fiatalok közül „kerülnek ki gyakrabban a társadalomra nézve veszélyesebb emberek”. Mások szerint a romák, arabok és oroszok kiemelt ellenőrzése a „bűnözés csökkentése érdekében fontos”, megint más szerint így „jobban ki lehet szűrni a körözött személyeket.”

Az igazoltatási gyakorlat tényleges hatékonyságának megítéléséhez fontos feltérképezni a lakosság és rendőrség által legfontosabbnak ítélt közbiztonsági problémákat.

A lakossági interjúk során megkérdezettek által átélt konkrét bűncselekmények (a leggyakoribbtól a ritkább felé haladva) a következők voltak: betörés vagy lakásfeltörés, garázdaság (verekedés), gépkocsilopás, nemi erőszak és lopás. A megkérdezettek 40%-a nem érezte biztonságosnak a környéket, ahol lakik; 30% szerint közepesen biztonságos, 35% szerint biztonságos. Ugyanez az eloszlás akkor is, amikor más környékekhez viszonyítva kellett összehasonlítani a saját lakóhelyet. A környék megítélésétől függetlenül 70% volt már bűncselekmény áldozata, kétharmaduk azon a környéken, ahol most lakik.

A fókuszcsoportokban megnyilatkozó romák, hasonlóan a nem romákhoz, általában elégedetlenek voltak a rendőri jelenléttel: „épp akkor nincsenek az utcán, amikor kellene, ha mégis kint vannak, akkor csak sétálgatnak, vagy romákat zaklatnak”. Többen nosztalgikus érzelmeket táplálnak a Kádár-rendszer iránt, mert akkor nagyon jó volt a közbiztonság, nemcsak a bűnözőket tudták visszatartani, hanem még a közveszélyes munkakerülőket is elkaphatták. Az egyik elbeszélő emlékei szerint „nekünk gyerekként az utcán fél nyolckor azt mondta a rendőr, hogy menjünk haza, ne legyünk ilyenkor az utcán, és ez nagyon jó dolog szerintem” (miskolci nő). Elhangzott, hogy a rendőrség feladata a védelmezés; több és szigorúbb rendőr kéne. Ezzel, valamint a Kádár-rendszer megítélésével a miskolci többség egyetértett. „Akárki akármit mond, Kádár alatt jobb volt!” – foglalta össze a véleményét egy 30 éves nő.

A rendőrinterjúk alanyai szinte ugyanazokat a bűnügyi problémákat említették a körzetükre vonatkozó kérdésre: legjellemzőbbek a lopás, gépkocsifeltörés, betörés, garázdaság és közlekedési szabálysértések; ritkábban fordulnak elő „családi konfliktusok”, kábítószer-fogyasztás és koldulás.

Ismételten fontos felhívni a figyelmet az egyes válaszok közötti ellentmondásokra. A rendőrség munkájáról és az igazoltatási gyakorlatról nem ritkán azok is elégedetten nyilatkoztak, vagy kívántak éppen több, erősebb rendőrséget, akik máskor saját magukat is érintő egyenlőtlen bánásmódról számoltak be. Hasonló a helyzet a legsúlyosabbnak ítélt közbiztonsági problémák megoldásával kapcsolatos kételyekkel, és ugyanakkor az igazoltatás hasznosságába, hatékonyságába vetett hittel kapcsolatban.

A lakossági interjúk alapján összességében véve megállapíthatjuk, hogy a megkérdezettek általában rendpártiak, illetve a rendőrségi eljárások vonatkozásában szigorításpártiak. Ez a vélemény annak függvényében sem változik, hogy az érintett

származása (vagy egyéb tulajdonsága folytán) áldozata-e hátrányos megkülönböztetésnek. Erre utal az a fent említett tény, hogy a rendőrség munkájával általában elégedett (legfeljebb annak szigorítását kívánó) nem romák az igazoltatásokkal kapcsolatban felmerülő legnagyobb problémának az ezzel járó idővesztéseget tartották, míg a romák között többen az igazoltatási gyakorlat etnikai vagy egyéb diszkriminatív motivációját kifogásolták. Mégis, arra a kérdésre, hogy hogyan változtatna az igazoltatás gyakorlatán, 50% nem válaszolt (mivel feltehetően nem szeretne változtatni rajta, vagy nincs konkrét elképzelése), vagy kimondottan helyesnek tartotta a jelenlegi gyakorlatot. A válaszadók 20–20%-a szeretne udvariasabb, illetve az intézkedés okát illetően közlékenyebb rendőrséget, 15% pedig kimondottan szélesebb intézkedési jogkörre épülő gyakorlatot várna. A válaszok között nem figyelhető meg eltérés a válaszadó etnikai hovatartozása alapján. A válaszadók túlnyomó többsége tehát megfelelőnek tartja a hatályos (vagy legalábbis ilyennek ismerni vélt) szabályozást, és csak a romák között akadt olyan, aki az őt, illetve a romákat érő hátrányos megkülönböztetés miatt elutasítja azt. A környék megítélésétől és a nemzeti-etnikai hovatartozástól függetlenül a többség tehát jó véleménnyel van a rendőrökről, 81% konkrétan elégedett a rendőrség munkájával. A rendőri munkavégzéssel kapcsolatban felmerülő, általános elégedetlenség okaként a döntő többség (köztük a romák is) a rendőri fellépés erélytelenségét, a jelenlét hiányát jelölte meg.

Kérdés hangzott el az interjúalanyok igazoltatás előtti utolsó konkrét tapasztalatára vonatkozóan is: ebből az derült ki, hogy a többség ekkor is udvariasnak és szakszerűnek ítélte meg a rendőröket, ugyanakkor három roma megkérdezett rosszabb konkrét tapasztalatokról számolt be. Nemzeti-etnikai hovatartozástól függetlenül a megkérdezettek 90%-a nyilatkozott úgy, hogy a konkrét igazoltatások során szerzett tapasztalatok sem változtatták meg a véleményét a rendőrségről. Az igazoltatással és a bánásmóddal kapcsolatban 40% általában inkább pozitívan, míg 30% inkább negatívan nyilatkozott. Az elégedett válaszadók többsége az eljáró rendőrök udvariaságát, szakszerűségét és gyorsaságát jelölte meg, az elégedetlenek pedig a lassúságot és a jelenlét, a kikerkezés hiányát kifogásolták (és csak egy személy említette a fellépő rendőr agresszivitását). A rendőrség munkáját illetően általánosságban kíváncsiak tartott változtatásokra vonatkozó kérdésre a többség azt válaszolta, hogy gyorsabb, erősebb, szakszerűbb rendőrséget szeretne – köztük azok a (roma és nem roma) válaszadók is, akik más kérdések kapcsán, akár saját magukat is érintő egyenlőtlen bánásmódról számoltak be. Az egyik vélemény szerint: *„A város közbiztonságát feltétlenül javítani kell, és erre minden törvényes eszközt igénybe kell venni.”* A megkérdezettek közül ketten pedig kimondottan a cigányok ellenőrzését erősítették: *„ha cigányok csoportosulnak, akkor ne szaladjanak el a rendőrök, hanem igazoltassák őket”, „ha hívják őket, gyorsan menjenek ki a helyszínre, még akkor is, ha cigányokhoz hívják őket”.*

A fókuszcsoportokban elhangzott vélemények nagymértékben összhangban voltak a lakossági kutatás eredményeivel. A romák általában a rendőri kontroll és szigor

fokozásától, a razziák rendszeressé tételétől, valamint a rendőrök hatáskörének kiterjesztésétől várná a közbiztonság javulását. Sok résztvevő hangsúlyozta a rendőrök rossz fizikai állapotának és szakmai felkészületlenségének problémáját. Budapesten és Miskolcon egyaránt az igazoltatások fokozását javasolták; az utóbbi helyszínen elhangzott, hogy válogassák meg, hogy ki legyen rendőr (személyiség és fizikum alapján egyaránt). A pécsi résztvevők szerint inkább igazoltassanak mindenkit gyakrabban, csak fokozottabb legyen az ellenőrzés. Leginkább a rendőrség hatékonyságán változtatnának. A rendőrök képzettségét sem tartják megfelelőnek, bár nem vitatják, hogy az előző rendszerhez képest *„most már a rendőröknek legalább van érettségijük”*; megemlítik viszont, hogy nyelvvizsgával kevesen rendelkeznek (*„most már magyarul tudnak, az igaz...”*). Javaslat hangzott el arra vonatkozóan, hogy inkább kétóránként váltsák egymást, de legyen mindig rendőr kint az utcákon. A roma válaszadók véleménye is hasonló volt; a résztvevők a rendőrségi szolgáltatás hibáit egyrészt a rendőrök rossz fizikai állapotában, gyávaságában, másrészt a tapasztalathiányukban, harmadrészt pedig a hatás- és jogkörük korlátaiban látják. Természetesen minden véleményt áthat a *„Legyenek normálisak!”* elképzelés, azaz a nem diszkriminatív, tisztelettudó igazoltatási gyakorlat elvárása: *„először is a romák iránti túlzott »figyelmet« kéne csillapítani”; „mindenkivel egyféle hangnemben beszéljen, és mindenki egyformán viselkedjen a rendőr”; „utcán (mármint nyílt színen) ne legyen igazoltatás – diszkrétan történjenek az igazoltatások!”; „mondja meg, hogy miért állít meg”.*

A beszélgetések során többször elhangzott, hogy az egyik alapvető probléma, hogy *„hiába iskoláztak a rendőrök, nem tudnak fellépni az emberek ellen”*. A rendőrök *„egyszálbélűek”, „agyoniskoláztak”*. Elhangzott, hogy szükség van utcai rendőrökre, csak az a baj, hogy félnek bemenni a házakba, kivéve, ha vér folyik. Ráadásul nincs a rendőröknek tekintélyük, alkatuk miatt: *„Kellene egy szabványrendőr, akinek van tekintélye”* – *„Meg kéne határozni, hogy a rendőr legalább 75 kg és 180 cm legyen – mint más országokban...”* Felmerült az is, hogy túl sok a fiatal, tapasztalatlan rendőr, aki *„épp csak kijött az iskolából, és csak szórakozik az emberekkel”*. Az idősebbek szerint az előző rendszerben nagyobb volt a rendőrök megbecsültsége. Egyes vélekedések szerint a rendőri tekintély alapja a fizikai erőszak alkalmazása: *„Üsse meg az embert, ha megérdemli, meg akkor is, ha nem érdemli meg. Én kaptam ártatlanul és jogosan is, ez benne van az életben.”* – mondta egy 26 éves fiatalember. Az iskola nem fontos: *„Van egyetemem végzett tanárember, akihez képest a tuskó kultúrnövény, van, akinek hat elemije van, és rendes, udvarias.”*

A rendőrinterjúk során megkérdezettek 56%-a hármásra osztályozta a rendőrség és a lakosság kapcsolatát, 23% ennél rosszabb, 21% pedig jobb jegyet adott a közepesnél. A legtöbben (56%) mindenesetre megegyeztek abban, hogy a lakosság különböző csoportjainak különbözik a véleménye a rendőrségről. A válaszadók között egyetértés volt abban, hogy a bűnözőknek, *„lumpeneknek”,* újkazdagoknak, a társadalom marginalizálódott rétegeinek és a bűncselekmények áldozatainak rossz véleménye

van a rendőrökről. A megkérdezettek ötöde szerint a romák is negatívan ítélik meg a rendőröket, mert velük szemben gyakoribb az intézkedés. Az elhangzottakból idézve: – „A roma származásúaknak más a véleménye! Azért, mert onnan kerül ki a legtöbb bűnöző.” – „A romáknak leginkább [negatív a véleménye], mert ők azt látják az intézkedések során, hogy a rendőrök negatívan diszkriminálják őket, holott tudva lévő, hogy tényleg problémás egy népcsoport, mert hiszen a felsorolt bűncselekmények nagy részét ők teszik ki a megélhetésük miatt.” A válaszadók szerint csak az idősebbek segítőkészek a rendőrökkel. Az értelmiségieket eltérően ítélték meg: van, aki szerint pozitív, van, aki szerint negatív az értelmiségiek hozzáállása a rendőrség munkájához.

4.3.9. A jogi szabályozás és lakossági jogismeret

A lakossági interjúk során a rendőri igazoltatás jogszabályi feltételeinek ismeretére vonatkozó kérdésre a megkérdezettek 35%-a azt felelte, hogy nem ismeri a vonatkozó előírásokat, és mindössze a válaszadók kb. 20%-ának voltak megalapozott ismeretei a vonatkozó szabályokról. Mintegy 30% kitérő választ adott.

4.3.10. Következtetések

A kutatás eredményei alapján megállapíthatjuk, hogy Magyarországon a romákat hátrányos megkülönböztetés éri a rendőri, különösképpen a gyalogos igazoltatások során. A válaszokból kiderült, hogy az etnikai alapú kiválasztás formájában jelentkező intézményes diszkrimináció Magyarországon is létező jelenség. Az a feltételezés, amely összefüggést mutat az etnikai hovatartozás és a potenciális kriminalitás között, a vizsgálat szerint nemcsak a rendőri állomány, de a lakosság körében is széles körben (nem ritkán maguk a romák között is) elterjedt.

Az etnikai alapú kiválasztás gyakorlatát illetően erős társadalmi támogatottságot jelez az, hogy bár a többség tisztában van az igazoltatási gyakorlat önkényességével, a rendőrség rendkívül tág, lényegében korlátlan igazoltatási jogosítványait a lakosság nem érezte terhesnek; sőt inkább erősítette volna a rendőri jelenlétet, és szívesen látta, illetve tovább szigorította volna a „gyanús” személyek, csoportok (köztük a romák) fokozott ellenőrzését. Az interjúk eredményei rámutatnak arra, hogy másfél évtizeddel a rendszerváltást követően a lakosság körében anakronizmussá vált az a szemlélet, amely a rendőri, hatósági igazoltatásban zaklatást, a szabadságjogok – bár tételesjogilag megengedett, de többnyire felesleges – korlátozását látja.⁶⁶⁰

⁶⁶⁰ A kutatásról lásd Miller, Joel – Gounev, Philip – Wagman, Dani – Balogi Anna – Bezlov, Tihomir – Pap András László – Simonovits Bori – Vargha Lili: Racism and Police Stops – Adapting US and British Debates

4.4. A „Hatékony rendőri igazoltatási stratégiák” projekt

4.4.1. A projekt módszertana

2007. szeptember 17. és 2008. március 17. között a Magyar Helsinki Bizottság az Országos Rendőr-főkapitányság (ORFK), valamint a Rendőrtiszti Főiskola egy Magyarországon eddig egyedülálló vizsgálatot folytatott le. A Hatékony rendőri igazoltatási stratégiák” (Strategies for Effective Police Stop and Search – STEPSS) elnevezésű, a New York-i székhelyű Open Society Justice Initiative által koordinált, három országban (Spanyolország, Bulgária és Magyarország) megvalósított, rendőrök számára nyújtott képzést is magában foglaló kísérleti projektet az Európai Bizottság AGIS-programja finanszírozta. A projekt elsődleges célja annak felmérése volt, hogy kimutatható-e az etnikai profilalkotás a magyar rendőrség igazoltatási gyakorlatában.⁶⁶¹

A projekt végrehajtásában három (a szegedi, a kaposvári, illetve a budapesti VI. kerületi) rendőrkapitányság vett részt. A projekt során hat hónapon keresztül az eljáró rendőrök az igazoltatások alkalmával az úgynevezett RK-lap mellett egy anonimizált formanyomtatványt is kitöltöttek, amelyben választ kellett adniuk a következő kérdésekre: az igazoltatás ideje, helye, oka⁶⁶², eredménye; az igazoltatott személy neme, kora; valamint hogy az intézkedő rendőr észlelése alapján az igazoltatott személy

to Continental Europe. *European Journal of Criminology* 5, 2008/5, 161–191; Pap András László – Simonovits Bori: Látható és mégsem látható előítéletesség a rendőri igazoltatási gyakorlatban – adalékok a rendészeti jog felülvizsgálatának kérdéséhez. *Rendészeti Szemle* 55, 2007/5, 27–56; Pap András László – Simonovits Bori: Hátrányos megkülönböztetés a rendőri igazoltatásban – egy vizsgálat eredményei. *Magyar Rendészet* 4, 2006/4, 94–137; Pap András László – Simonovits Bori: Ahogy a lakosság és a rendőr látja. Az igazoltatási gyakorlat tapasztalatai. *Fundamentum* 10, 2006/2, 125–139.

⁶⁶¹ Lásd Kádár András Kristóf – Moldova Zsófia – M. Tóth Balázs – Pap András László: Igazolt igazoltatás. *Rendészeti Szemle* 56, 2008/5, 106–132; M. Tóth Balázs – Pap András László: Etnikai profilalkotás a magyar rendőrség igazoltatási gyakorlatában, in Majtényi Balázs (szerk.): *Lejtős pálya – Az antidiszkriminációs és esélyegyenlőségi szabályozásról* (Föld-rész Könyvek). Budapest: L'Harmattan, 2009 (második, javított kiadás), 111–134; Kádár András Kristóf – M. Tóth Balázs – Pap András László: Diszkrimináció az igazoltatási gyakorlatban – egy empirikus kutatás eredményei, *Rendészeti Szemle* 57, 2009/9, 50–67; valamint M. Tóth Balázs: Az etnikai profilalkotás a bűnmegelőzésben és a bűnüldözésben (Ph.D. értekezés), Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Deák Ferenc Doktori Iskola, 2011, 175–206.

⁶⁶² A formanyomtatvány kialakításakor a legnehezebb feladat az igazoltatás tipikus okainak összeállítása volt. Egyrészt a feleletválasztásos módszer miatt a felsorolt okoknak rövidnek, tömörnek, érthetőnek kellett lenniük, hogy a nyomtatvány könnyen, gyorsan kitölthető legyen; másrészt az ok meghatározásának kellően részletesnek kellett lennie ahhoz, hogy megítélhető legyen az intézkedés szükségessége. Az ORFK összeállította az igazoltatás alapjául szolgáló tipikus okokat. Ezek a következők voltak: fokozott ellenőrzés; közúti ellenőrzés; biztonsági intézkedés; gyanús tárgy birtoklása; körözött személy elfogása; bűncselekmény gyanúja; szabálysértés gyanúja; közbiztonságot veszélyeztető esemény megelőzése; tiltott tárgy birtoklása; „egyéb, éspedig...”. A rendőrnek valamennyi esetben le kellett írnia a megjelölt okot valószínűsítő körülményeket.

„ázsiai”, „arab”, „fehér”, „fekete”, „roma/cigány” vagy „egyéb” társadalmi csoporthoz tartozik. Közúti ellenőrzés során a megállított gépjármű típusát és életkorát is fel kellett tüntetni a nyomtatványon.⁶⁶³ A formanyomtatványt akkor is ki kellett tölteni, ha nem került sor RK-lap felhasználására. Az igazoltatás eredményét célzó kérdés arra irányult, hogy az igazoltatást követte-e további rendőri intézkedés: körözött személy elfogása, az igazoltatott személy valamilyen okból fogatosított előállítás, szabálysértési eljárás kezdeményezése vagy helyszíni bírság kiszabása.

A jogszabályok értelmében nem minden esetben kötelező igazoltatási formanyomtatvány kitöltése,⁶⁶⁴ illetve az ún. RK-lap nem tartalmazza a program szempontjából releváns adatokat, információkat, ezért is⁶⁶⁵ vált szükségessé a speciális formanyomtatvány kidolgozása. A STEPSS-formanyomtatvány kidolgozásában együttműködtek a helyi rendőrkapitányságok, az ORFK és az MHB. A legnehezebb feladat az igazoltatás tipikus okainak összeállítása volt. Egyrészt a feleletválasztásos módszer szerint a felsorolt okoknak rövidnek, tömörnek, érthetőnek kellett lenniük, hogy a nyomtatvány könnyen, gyorsan kitölthető legyen, másrészt az ok meghatározásának olyan konkrétnek kell lennie, ami érdemben indokolja az intézkedés szükségességét. Az ORFK összeállította az igazoltatás alapjául szolgáló tipikus okokat. Ezek az alábbiak voltak:

– *Gyanús tárgy*: ezt az okot kellett bejelölni a járőröknek, amikor valakit például azért igazoltattak, mert feltehetően lopott tárgy volt nála. Ha ezt a pontot jelölte meg az igazoltató rendőr, akkor ki kellett fejtenie a formanyomtatványon, hogy miért gondolta, hogy az igazoltatott személy esetleg gyanús tárgyat tart magánál.

– *Tiltott tárgy*: ebben az esetben a járőrnek ki kell fejtenie, hogy miért vélte úgy, hogy az igazoltatottnál tiltott (azaz jogszerűen magánál nem tartható) tárgy (pl. engedély nélkül viselt fegyver) lehet.

– *Fokozott ellenőrzés*: az ez okból végrehajtott igazoltatást nem kellett külön indokolni, hiszen a fokozott ellenőrzés elrendelésékor a rendőrök egy meghatározott területen belül mindenkit kötelesek igazoltatni. Azonban a járőröknek fel kellett tüntetniük a fokozott ellenőrzés célját, illetve az azt elrendelő utasítás számát.

– *Közúti ellenőrzés*: ez sem igényelt bővebb kifejtést, a járőrnek rögzítenie kellett azonban a megállított jármű becsült korát és típusát.

⁶⁶³ Ennek oka, hogy a nemzetközi vizsgálatok azt mutatják, hogy közúti ellenőrzés során is érvényesíthetők/érvényesülhetnek a sztereotip gondolkodási minták, ugyanis annak ellenére, hogy a gépjárművezető vagy az utasok nem észlelhetők a rendőr számára a jármű megállítása előtt, vannak olyan típusú gépkocsik, amelyeket tipikusan egy meghatározott – és diszkriminált – társadalmi csoport használ.

⁶⁶⁴ RK-lap kitöltése akkor kötelező, ha az igazoltatást további intézkedés követi, vagy az egyéb okból szükséges. A második fordulat tartalmilag nem konkrét, de a szövegezésből egyértelmű, hogy nem minden esetben kell RK-lapot kitölteni, lásd a rendőrségi szolgálati szabályzatáról szóló 30/2011. (IX. 22.) BM rendelet 25. § (2) bekezdését.

⁶⁶⁵ A másik ok – a fent részletezett adatvédelmi problémával összefüggésben – az volt, hogy az RK-lapok (értelemszerűen) nem anonimizáltak.

– *Biztonsági intézkedés*: önveszélyes állapot vagy más személyeket, illetőleg anyagi javakat közvetlenül fenyegető veszélyhelyzet megszüntetése érdekében kerülhet sor biztonsági intézkedésre.⁶⁶⁶ Ebben az esetben a formanyomtatványon a vészhelyzetet jellegét, valamint az igazoltatott szerepét kellett leírniuk az igazoltató rendőröknek.

– *Körözött személy elfogása*: amennyiben a járőr ezt az igazoltatási okot jelölte meg, ki kellett fejtenie a formanyomtatványon, hogy miért gondolta, hogy az igazoltatás alá vont személy körözés alatt állt.

– *Bűncselekmény gyanúja*: amennyiben az intézkedő járőr ezt a pontot jelölte meg az igazoltatás okaként, a formanyomtatványon röviden ki kellett fejtenie, hogy miért vélte úgy, hogy az igazoltatott bűncselekményt követett el.

– *Szabálysértés gyanúja*: amennyiben az intézkedő járőr ezt a pontot jelölte meg az igazoltatás okaként, a formanyomtatványon röviden ki kellett fejtenie, miért vélte úgy, hogy az igazoltatott szabálysértést követett el.

– *Közbiztonságot veszélyeztető esemény megelőzése*: amennyiben az intézkedő rendőr ezt a pontot jelölte meg, röviden le kellett írnia a közbiztonságot veszélyeztető eseményt és az igazoltatott szerepét.

– *Egyéb, éspedig*: amennyiben az igazoltatás okaként egyik felsorolt okot sem lehetett megjelölni, az egyéb ok kifejtésével jelezhetette az intézkedő járőr, hogy miért került sor igazoltatásra.

A formanyomtatványokra épített kutatási módszertan azt volt hivatott segíteni, hogy az igazoltatási gyakorlat szociológiai módszerrel elemezhető legyen, azaz a lapok statisztikai összesítése és elemzése alapján információhoz jussunk a következő kérdésekkel kapcsolatban:

– az intézkedést milyen célból és milyen indokok alapján alkalmazzák leggyakrabban a gyakorlatban;

– az igazoltatott személyek milyen neműek, korúak, és az intézkedő rendőr észlelése szerint melyik etnikai csoporthoz tartozik;

– egy adott rendőri szervnél hány igazoltatást hajtanak végre adott az időszakban; és

– azok milyen eredménnyel járnak (mennyit követ például előállítás vagy más intézkedés).

A projekt keretében a rendőrök a formanyomtatványon percepció alapján rögzítették az igazoltatott etnikai hovatartozását. A Magyarországon szokatlanul számító adatgyűjtés módszertanát⁶⁶⁷ az Adatvédelmi Biztos és a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogok Biztosa véleményezte és hagyta jóvá – kimondva, hogy mivel a formanyomtatványokat anonimizált formában töltik ki, és nem kapcsolhatók össze olyan adatbázissal, amelynek segítségével utólag azonosítható lenne a formanyom-

⁶⁶⁶ Rtv. 37.§ Rendőri intézkedések – Biztonsági intézkedés.

⁶⁶⁷ Az eddig elmondottakból, valamint az előző kutatás ismertetéséből is kiderül, hogy az etnikai profilalkotás csak akkor mérhető, ha minimum az intézkedések számát és azok eredményességét etnikai adatok szerinti bontásban rögzítik. Ezt eddig Magyarországon soha nem tették meg.

tatványok alapjául szolgáló intézkedés alá vont személy, adatvédelmi aggály nem is vetődik fel az ilyen formában történő adatgyűjtés kapcsán.

Az akkor hatályos adatvédelmi törvény (Avtv.)⁶⁶⁸ szerint ugyanis az etnikai kisebbséghez tartozás különleges adatnak minősül, kezelését a törvény szigorúan szabályozza. Különleges adat akkor (volt) kezelhető, ha ahhoz az érintett írásban hozzájárul, vagy arra törvény felhatalmazást ad.⁶⁶⁹ A rendőrök törvényi felhatalmazás alapján nem voltak jogosultak a projekt által érintett körben különleges adat kezelésére, és kivitelezhetetlen lett volna minden egyes igazoltatott személytől írásbeli hozzájárulásukat kérni, illetve jelentősen torzította volna a mintákat az írásbeli nyilatkozattétel megtagadása. A választott megoldás tehát az lett, hogy a program során használt formanyomtatványokat, amelyeken az eljáró rendőr rögzítette az intézkedés alá vont személy percipált etnikai hovatartozását, az igazoltatást végző személy az RK-lapoktól azonnal elkülönítette, majd szolgálata végeztével átadta azokat felettesének, aki elkülönítetten tárolta a STEPSS-nyomtatványokat, s heti rendszerességgel elküldte az ORFK-nak, ahonnan végül eljutottak az MHB-hoz, amelynek statisztikusa elkészítette az egyes lapok adatait összesítve tartalmazó, tehát semmilyen módon nem egyéniesíthető statisztikai elemzést. Ezt követően a formanyomtatványokat megsemmisítették, amivel végleg megszűnt a lehetőség arra, hogy az adatok és az érintettek kapcsolata helyreállítható legyen.

A programban a roma közösség képviselői is részt vettek: 36 alkalommal civil megfigyelőként jelen voltak az igazoltatásokon, és lehetőséget kaptak arra, hogy megjegyzéseiket rögzítsék a programban kialakított és használt formanyomtatványon, valamint külön jelentésekben.

A STEPSS-program három helyszínen zajlott, Budapest VI. kerületében, Szegeden és Kaposváron. A helyszínek kiválasztásakor cél volt, hogy eltérő lakosságú, más-más bűnügyi mutatókkal jellemezhető rendőrkapitányságok vegyenek részt a programban. Budapest VI. kerületében található a főváros egyik forgalmas üzleti negyede, illetve a legnagyobb utasforgalmat lebonyolító pályaudvara; a kétszázévezres lélekszámú Szeged közepes méretű, határ mellett fekvő város; a Kaposvári Rendőrkapitánysághoz tartozó terület a százhuszezer lakosával pedig inkább kisvárosi jellegű.

4.4.2. Az igazoltatások mennyisége

A program adatgyűjtési időszaka alatt a három részt vevő rendőrkapitányság hozzávetőleg 36 939 igazoltatást végzett. Ezek közül 22 375-öt rögzítettek a program keretében kidolgozott nyomtatványon.

⁶⁶⁸ 1992. évi LXIII. törvény a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról.

⁶⁶⁹ Avtv. 2.§ (2) Általános rendelkezések – Értelmező rendelkezések; továbbá: 3.§ (2) A személyes adatok védelme – Adatkezelés.

Budapesten a programidőszak drasztikus, 75,3%-os csökkenést hozott (14 362-ről 3538-ra); Szegeden az igazoltatások száma az előző évihez képest 17,5%-kal esett vissza (16 724-ről 13 786-ra); míg Kaposváron az igazoltatások száma enyhe (4,7%-os) növekedést mutatott (24 606-ról 25 770-re).

A csökkenés nagy valószínűséggel több tényező összhatásából ered. Az egyik a rendőrség önbizalomvesztése, amely a 2006. őszi eseményekkel kezdődött, és amelynek következtében az egész országban csökkent a rendőrségi intézkedések száma. A programértékelő interjúk során több megkérdezett rendőr említette ezt a tényezőt.⁶⁷⁰ A budapesti és szegedi igazoltatások számának csökkenésére az intézkedő rendőrök megnövekedett adminisztrációs terhe (azaz a nyomtatvány kitöltésének kötelezettsége) is magyarázat lehet. Ezt támasztja alá, hogy Budapesten, ahol az adatfelvétel hónapjaiban az igazoltatások száma az előző év hasonló időszakához képest 70% feletti csökkenést mutatott, a program adatgyűjtési időszakának végeztével az igazoltatások havi száma ismét megnövekedett, mégpedig jelentősen, 25%-kal.

Az ezer főre jutó összes igazoltatás becsült száma Budapesten 93, Kaposváron 362, Szegeden pedig 116. Összehasonlításképpen: 2006–2007 folyamán az Egyesült Királyságban éves szinten 59 igazoltatás („stop and search” és „stop and account”) jutott ezer lakosra.⁶⁷¹ A három spanyol programhelyszín átlagában az ezer főre jutó igazoltatások éves száma mindössze 16 volt. Ez azt jelenti, hogy a magyar rendőrségnek a lakossággal való kapcsolatában az igazoltatások sokkal nagyobb szerepet játszanak.⁶⁷²

A nyomtatványok adatai alapján a következő lényeges következtetéseket vonhatjuk le: az igazoltatások döntő többségére (55%) az utcán és a közutakon (22%) kerül sor; a szórakozóhelyeken pedig az esetek mindössze 6%-ában. Az eljárások túlnyomó részére tehát közterületen kerül sor (ez a teljes minta 78%-a). Az időbeli megoszlás viszonylag egyenletes képet mutat: az igazoltatások 21%-ára kerül sor reggel (6:00 és 12:00 között), 29%-ára délután (12:00 és 18:00 között), 30%-ára este (18:00 és 22:00

⁶⁷⁰ Az adatok alakulásának lehetséges magyarázatai között – érdekes módon – egyetlen válaszban sem említették az Rtv. 2008. januári módosítását, amely az igazoltatás lehetséges okait a korábbinál részletesebben határozta meg.

⁶⁷¹ Lásd Jones, A. – Singer, L.: *Statistics on Race and the Criminal Justice System – 2006/7*, London: Ministry of Justice. 2008.

⁶⁷² Az igazoltatások száma – az említett okok miatt – nemcsak azokat az eseteket tartalmazza, amikor az eljáró rendőr saját hatáskörében döntve igazoltatja azt, akiről feltehető, hogy bűncselekményt, illetve szabálysértést követett el, vagy körözés alatt áll, esetleg tiltott vagy veszélyes tárgyat tart magánál, hanem azokat az eseteket is, amikor a rendőr egy bejelentő vagy egy baleset tanújának személyazonosságát állapítja meg. Amikor a rendőröket az ilyen, úgynevezett nem önálló kezdeményezésű (tehát nem a rendőr egyedi helyzetelemzésén alapuló) igazoltatások arányáról kérdezték, különböző becsléseket kaptunk: 10%-ot Kaposváron, 20-at Szegeden és 30%-ot Budapesten. Ha a számokat ezekkel az arányokkal korrigáljuk, még mindig rendkívül magas számokat kapunk: Budapesten így 65 igazoltatás jut 1000 főre évente, Kaposváron 325, Szegeden pedig 93.

között), és 20%-ára éjszaka. A rendőrök több férfit igazoltatnak, mint nőt (75 és 25%), és – a nemzetközi tendenciákkal összhangban – a fiataloknak nagyobb esélyük van rá, hogy igazoltassák őket. A 14 és 29 év közötti korosztályra jut az igazoltatások 43%-a, noha a teljes lakosságon belüli arányuk csak 22%.⁶⁷³ Összességében elmondható, hogy Magyarországon a rendőrök legnagyobb valószínűséggel fiatal, 14 és 29 év közötti férfiakat igazoltatnak.

Az igazoltatások okaként az intézkedő rendőrök 37%-ban a gépjárművezetők közötti igazoltatását; 19%-ban szabálysértés gyanúját; 8%-ban pedig a közúton, utcán és szórakozóhelyeken fogatosított fokozott ellenőrzést jelölték meg. Elgondolkodtató, hogy az összes igazoltatás között mennyire alacsony azoknak a száma, amelyek összefüggésbe hozhatók bűncselekmény vagy szabálysértés (közelebből ugyancsak meg nem határozott indokokra épített) gyanújával.

4.4.3. Az igazoltatások eredményessége

Az igazoltatások hatékonyságának vizsgálatát a „találati arány” határozta meg, azaz, hogy hány százalékukat követte valamiféle rendőrségi intézkedés.⁶⁷⁴ A kutatás háromféle „sikeres” kimenetelt rögzített: elfogás, előállítás és szabálysértési eljárás.⁶⁷⁵

⁶⁷³ A 2001-es népszámlálás adatai szerint (forrás: www.nepszamlalas.hu).

⁶⁷⁴ A program során több alkalommal is felvetődött a rendőrök részéről, hogy az igazoltatások hatékonyságának vizsgálata során nem lehet megfelelni arról, hogy az intézkedésnek egyrészt generális visszatartó ereje is van, másrészt konkrét bűncselekmények megelőzésére is alkalmas lehet: ha valaki például éppen betörni indul, és útközben igazoltatják, bizonyosan eláll szándékától, hiszen már a rendőrség látókörébe került adott helyen, adott időben, így túl nagy lenne a „lebukás” veszélye. A rendőrök érvelése szerint ez a hatás nem mérhető olyan pontossággal, mint az igazoltatás után indult eljárások száma (hiszen azt kellene mérni, hogy mennyi bűncselekményt nem követtek el). Az igazoltatások preventív hatását Magyarországon soha nem mérték, illetve nem bizonyították. A témát kutató külföldi szakemberek álláspontja szerint a bűnelkövetés szándékával úton lévő és igazoltatott személy valójában nem adja fel véglegesen tervét, hanem módosítja: vagy ugyanabban az időben máshol követ el bűncselekményt, vagy későbbre halasztja. Egy 2000-ben megjelent, a nagy-britanniai igazoltatások tárgyában végzett átfogó kutatás azt állapította meg, hogy az igazoltatások csak 0,2–2,3%-kal csökkentik a bűncselekmények számát, és nem mutatható ki szoros összefüggés az igazoltatások száma és az olyan bűncselekmények között, amelyek megelőzésére elvileg alkalmas lehet az igazoltatás (lásd Miller, Joel – Bland, Nick – Quinton, Paul: *The Impact of Stops and Searches on Crime and Community. Police Research Series*, 2000). Ráadásul, még ha a kábítószer-kereskedelem vagy a zsebtárcsa-tekintetében elméletileg beszélhetünk preventív hatásról, a fehérállású bűnözés esetében például nem, így eleve csak az előbbi típusba sorolható bűncselekményekkel kapcsolatos statisztika lehet releváns az említett kutatás szempontjából.

⁶⁷⁵ A szabálysértés fogalmába bekerült a rendőr által – formális szabálysértési eljárás lefolytatása nélkül – kiszabott helyszíni bírság is, mivel ez is azt mutatja, hogy az igazoltatásnak kellett valamiféle ténybeli alapjának lennie.

Elmondható, hogy – a közúti ellenőrzések során végrehajtott intézkedéseket is magukban foglaló – igazoltatásoknak mindössze 1%-a vezetett elfogáshoz, 2%-a előállításához és 18%-a szabálysértési eljáráshoz. Egyszerűen megfogalmazva: 100 igazoltatottból csupán 2 esetben volt szükség előállításra, és egy esetben elfogásra⁶⁷⁶, ami azt jelenti, hogy a rendőrség igazoltatási gyakorlata nem tűnik hatékonynak: a rendőrség sok embernek okoz kényelmetlenséget kevés eredménnyel. Ha a közúti ellenőrzések nélküli mintát vesszük, az igazoltatások 2%-a vezetett elfogáshoz, 3%-a előállításához, 19%-át követte szabálysértési eljárás, 76% pedig eredménytelen volt. Összehasonlításként: az Egyesült Királyságban a hasonló intézkedések 10–13%-a vezet letartóztatáshoz. Ezek az adatok cáfolják azokat a nézeteket, amelyek szerint a nagyszámú igazoltatás ütőképes eszköz lenne a bűnözés elleni harcban, és megkérdőjelezi azt az álláspontot, amely szerint a rendőri munkaidő jelentős részének igazoltatásokra fordítása a rendelkezésre álló erőforrások megfelelő felhasználása volna.

Ezeket a kételyeket alátámasztják azok az adatok is, amelyeket a kutatásban részt vevő kapitányságok szolgáltattak az adatfelvételi időszak lezárása után:

- Kaposváron, ellentétben az általános trenddel, illetve a két másik városban mért adatokkal, az igazoltatások száma kis nőtt (ugyanakkor erős ingadozást mutatnak a számok az egyes hónapok tekintetében) Ennek ellenére az igazoltatások számának növekedése nem járt együtt a lehetséges eredmények javulásával. A körözés alatt álló személyek elfogásában például 42%-os esés következett be az előző év hasonló időszakához képest (104-ről 58-ra), és 30%-kal csökkent az előállítások száma is (601-ről 408-ra). Ez szintén cáfolja azt a tételt, hogy a több igazoltatás jobb eredményeket hoz.

- A budapesti közrendvédelmi osztályvezető közlése szerint 2007. szeptember 17-től 2008. március 19-ig 2242 esetben került sor szabálysértési feljelentésre, szemben a megelőző év adott időszakának 977 intézkedésével, vagyis annak ellenére, hogy több mint felével csökkent az igazoltatások száma, abszolút értékben több mint kétszer annyi igazoltatást követett szabálysértési eljárás. Itt tehát az igazoltatások számának csökkenése az eredményesség növekedésével járt. Ugyancsak pozitív változást mutat az előállítások számának alakulása, ami a kevesebb igazoltatás mellett lényegében változatlan: a vizsgálat ideje alatt 692 személyt állítottak elő, a megelőző év hasonló időszaka alatt pedig 683-at. Az igazoltatások számának nagyarányú csökkenése mellett valamivel kevesebb körözött személyt fogtak el: 284 főt, szemben a korábbi 317-tel.

- Szegeden a vizsgálat ideje során (a második hónaptól kezdődően) ugyancsak csökkent az igazoltatások száma, a legjelentősebben októberben, decemberben és januárban: csaknem 35, 30 és 40%-kal. Ehhez képest gyakran nem csökkent, de éppen hogy emelkedett az eredményes igazoltatások száma.

⁶⁷⁶ Jones, A. – Singer, L.: *Statistics on Race and the Criminal Justice System* – 2006/7, London: Ministry of Justice. 2008.

Összességében kijelenthetjük, hogy az igazoltatások számának csökkenése nem vezetett szükségszerűen az eredményes igazoltatások számának hasonló arányú csökkenéséhez, és fordítva, a több igazoltatás nem garantálta az eredményes igazoltatások számának hasonló arányú növekedéséhez.

A kutatás fontos eredménye, hogy a „találati arány” nagyban függ az igazoltatás okától: a legtöbb igazoltatásra (37%) közúti ellenőrzés keretében került sor. Szintén viszonylag sok igazoltatás (19%) alapult szabálysértés gyanúján, az igazoltatások 8%-át fokozott ellenőrzés keretében hajtották végre, és csak 2%-uk függött össze bűncselekmény gyanújával. Az „egyéb” kategóriába tartozó igazoltatások adták az összes intézkedés harmadát, a közúti ellenőrzések mintáján belül pedig az intézkedések felét. Ha azonban megnézzük, hogy a különböző okokon alapuló igazoltatások mennyire eredményesek, azt látjuk, hogy a leggyakrabban alkalmazott okok a legkevésbé hatékonyak. Csak a bűncselekmény vagy szabálysértés gyanúja miatt, továbbá a körözött személyek elfogása érdekében kezdeményezett igazoltatásokat követi viszonylag nagy arányban elfogás vagy előállítás. Ezzel szemben a leggyakoribb okként megjelölt közúti ellenőrzések 84%-ában nincs szükség további intézkedésre: az adatok azt mutatják, hogy a fokozott ellenőrzés keretében fogatosított igazoltatásoknak csupán 6%-át követte bármilyen további intézkedés.

A kutatás elkülönítetten vizsgálta a nem közúti igazoltatásokat. Ezzel összefüggésben szembeszökő az a tény, hogy a nem közúti igazoltatások során az intézkedő rendőrök az esetek több mint felében (53%) az általuk korábban megadott tipikus igazoltatási okok egyikét sem tudták beazonosítani az intézkedés indokaként. A nem közúti igazoltatások 24%-os eredményességi aránya – az esetek 19%-ában vezetett szabálysértési eljáráshoz, és 100-ból mindössze 2 nem közúton igazoltatott személyt fogtak el, és 3-at állítottak elő – valamivel magasabb az összes igazoltatási minta 20%-os eredményességénél, de kifejezetten hatékonnak így sem mondható.

Az okok szempontjának vizsgálatakor kiderül az is, hogy a fokozott ellenőrzés (amikor a rendőr nem saját mérlegelés alapján igazoltat, hanem a rendőri szerv vezetőjének utasítása alapján, amelynek értelmében meghatározott nyilvános helyen vagy a közterület kijelölt részén az oda belépőket vagy az ott-tartózkodókat, illetve ezen személyek bizonyos előre meghatározott szempontok szerint megkülönböztethető csoportjait igazoltatnia kell) rendkívül kevésbé hatékony.

A másik aggályos terület az „egyéb” okból indított igazoltatásoké. Az ilyen igazoltatásoknak mindössze 9%-át követte intézkedés (0,6%-ban elfogás, 2%-ban előállítás és 7%-ban szabálysértési eljárás); és azon igazoltatások 64%-ában, amelyek esetében okként az intézkedő rendőr az ezt a kategóriát jelölte meg, a nyomtatványt kitöltő rendőrök semmilyen információt nem nyújtottak arról, hogy mi volt ez az egyéb ok. Az esetek 20%-ában a magyarázat elégtelen volt (például több esetben írták, hogy az ok „általános igazoltatás”, ami ellentétes az Rtv.-vel, hiszen annak értelmében az igazoltatásnak mindig kell, hogy legyen konkrét oka, célja). Az „egyéb” okból fogatato-

sított igazoltatások csupán 16%-ánál szerepelt a nyomtatványon olyan információ, amelyet az elemzők elfogadhatónak találtak (például „amikor észrevett, megfordult az ajtónál, és azonnal kiment a Pu.-ról”).⁶⁷⁷ Mivel – a közúti ellenőrzést leszámítva – az igazoltatások nagy része ebbe a kategóriába esett, az a következtetés vonható le, hogy azok az igazoltatások, amelyeknek nincs kellően konkrét, meghatározható okuk vagy céljuk, egyúttal kevésbé hatékonyak is.

A kutatás egyik fontos témája a rendőrségi erőforrások hatékony felhasználása volt. Ha igazoltatásonként 5 perccel számolunk, az ORFK közlése szerinti évi kb. 1,4 millió önálló kezdeményezésű igazoltatás körülbelül 233 400 munkaóra, azaz évente 29 175 munkanap (úgy számolva, hogy az igazoltatásokat általában két rendőr végzi). Bruttó 242 500 forint rendőri átlagfizetés figyelembevételével mindez azt jelenti, hogy az igazoltatásokra fordított idő évente több mint 335 millió forintba kerül. Ha ezt összevetjük az átlagosan 20%-os találati aránnyal, megkérdőjelezhető, hogy a tömeges igazoltatás hatékony felhasználása volna a rendőrség anyagi és emberi erőforrásainak.

4.4.4. Az igazoltatás etnikai lebontásban

A kutatás során elkülönített vizsgálat fókuszált azokra az igazoltatásokra, ahol az intézkedés romákat érintett. Az adatok alapján elmondható, hogy a romáknak aránytalanul nagy esélyük van arra, hogy igazoltatás alá vonják őket.

Az igazoltatások helyszíne kapcsán megállapítható, hogy a romákat gyakrabban igazoltatták közterületen, de nem gépjárművezetés közben (utóbbi esetben csak 15%-ot tettek ki az igazoltatottak között a romák): az utcai igazoltatások 24%-ában, a parkokban folytatott intézkedések 22%-ában voltak érintettek romák. Az is megállapítható, hogy (összhangban például a fiatal fekete férfiakra vonatkozó amerikai és angol vizsgálatok eredményeivel) a fiatal romákat gyakrabban igazoltatták: amíg a teljes mintában az igazoltatottak 22%-a volt roma, addig a 14–16 évesek között az arányuk 32%, a 16–18 éves korcsoportban pedig 28%. (Ígaz, eme adat értékelésekor figyelembe kell venni, hogy a romák korfája eltér a lakosság egyéb csoportjainak kormegoszlásától. A 15–19 éves korcsoportban például a teljes lakosságon belüli 6,2%-os aránnyal szemben a romák aránya 10,3%.⁶⁷⁸)

Az igazoltatásokkal kapcsolatos aránytalanságról akkor beszélünk, ha egy nemzeti vagy etnikai kisebbséggel szemben alkalmazott igazoltatásoknak az összes igazoltatáshoz viszonyított aránya jelentősen meghaladja az adott csoportnak a teljes populáción belüli arányát. A kutatási időszakban az összes igazoltatott 22%-át azo-

⁶⁷⁷ „Elfogadhatóság”-on nem a jogszabályoknak megfelelést értjük, hanem azt, hogy az indok eléri a konkrétságnak azt a fokát, amelynél az információ alapján rekonstruálható, hogy az adott helyzetben az eljáró rendőr miért gondolhatta az igazoltatást szükségesnek.

⁶⁷⁸ Lásd Kemény István: A magyarországi cigány népesség demográfiája, *Demográfia*, 2004, 3–4.

nosították romaként az igazoltató rendőrök, szemben a rendőrök által „fehérként” meghatározott személyek 75%-os arányával.⁶⁷⁹ Az igazoltatottak fennmaradó 3%-át a rendőrök „feketének”, „ázsiaiaknak”, „arabnak” vagy „egyébnek” látták. Az eredmények értékelésekor figyelembe kell venni, hogy megbízható szociológiai kutatások a romák arányát a vizsgálat idején a teljes, kb. 10 045 000 fős magyarországi lakosságon belül 6,2%-ra becsülték.⁶⁸⁰ Ez azt jelenti, hogy egy romának több mint háromszor nagyobb esélye volt arra, hogy igazoltassák, mint amennyi a romák populáción belüli aránya alapján indokolt lett volna.

Jelentős volt a különbség a vizsgálati helyszínek között. Budapesten az igazoltatottak egyharmadáról (33%) gondolták az igazoltató rendőrök, hogy roma; ami azt jelenti, hogy a romáknak a fővárosban kb. 3,3-szor nagyobb esélyük volt arra, hogy igazoltatás alá vonják őket, mint a nem romáknak.⁶⁸¹ Szegeden az összes igazoltatott 7%-át tették ki a rendőrök által romaként azonosított személyek, míg a romák becsült

⁶⁷⁹ A közúti ellenőrzések nélküli adatok vizsgálatára is sor került, azon feltételezés alapján, hogy nehezebb etnikai alapú döntéseket hozni, amikor a rendőrök gépkocsikat állítanak meg a közutakon. A közúti ellenőrzések adatai nélkül a romák aránya valamivel magasabb (25%), de a különbség statisztikailag nem szignifikáns. Ennek oka az lehet, hogy mivel vannak olyan autótípusok, amelyeket romák nagyobb gyakorisággal vezetnek, az etnikai profilalkotás lehetősége a közúti ellenőrzések során sincs kizárva. Különböző, elsősorban az adatfelvétellel kapcsolatos okokból nem lehetett megbízhatóan ellenőrizni azt a hipotézist, amely szerint a gépkocsi típusa és életkora befolyásolhatja a sofőr igazoltatásának esélyeit, az eredmények mégis alátámasztják az etnikai alapú kiválasztás létezését. A közúti ellenőrzés során igazoltatottak vizsgálata azt mutatta, hogy a romák aránya ezen a mintán belül 17%. Bár ez a teljes minta 22%-ékos arányánál kevesebb, de még mindig jelentős mértékben meghaladja a romák teljes populáción belüli arányát. (És azt sem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy a romák marginalizálódott helyzeténél fogva az autótulajdonosok aránya a körükben minden valószínűség szerint kisebb, mint a nem roma populáción belül.) Mindez azt mutatja, hogy bár az etnikai profilalkotás kevésbé jellemző a közúti ellenőrzésekre (részben valószínűleg azért, mert ebben a helyzetben nehezebb etnikai alapú döntéseket hozni), bizonyos fokú aránytalanság itt is megfigyelhető. Ez azt is megmagyarázza, hogy a közúti ellenőrzéseket is tartalmazó és az azok nélkül vizsgált minta eredményei között miért kisebbek az eltérések, mint az eredetileg feltételezhető volt.

⁶⁸⁰ Habcsek László – Gyenei Márta – Kemény István: Kísérleti számítások a roma lakosság területi jellemzőinek alakulására és 2021-ig történő előrebecslésére. *Demográfia*, 2007/1. 7–54.

⁶⁸¹ Az ezer főre jutó igazoltatások számának meghatározáskor Budapest vonatkozásában nehéz volt megtalálni az összehasonlítási alapot. 2003-ban a budapesti roma populáció lélekszámát tudományos források 63 ezer körüli becsülték (Kemény István – Jankó Béla: A 2003. évi cigány felmérésről. Népesedési, nyelvhasználati és nemzetiségi adatok, *Beszélő*, 2003. október). Ma a roma lakosság becsült lélekszáma 75 ezer (Lásd Habcsek László – Gyenei Márta – Kemény István: Kísérleti számítások a roma lakosság területi jellemzőinek alakulására és 2021-ig történő előrebecslésére, *Demográfia*, 2007/1. 7–54). Budapest teljes, 1,7 milliós lakosságához képest ez 4,4%-os arány. A város demográfiai szerkezete miatt a VI. kerületben a romák aránya ennél minden bizonnyal nagyobb, de valószínűleg nem haladja meg a 10%-ot. Ezt a becsült arányt figyelembe véve a romáknak még mindig kb. 3,3-szor nagyobb esélyük van az igazoltatásra, mint másoknak. A VI. kerület lakosságszámát eleve nehéz volt megbecsülni, hiszen itt van el a főváros három főpályaudvarának egyike, számos iroda és üzlet is. A bejelentett lakosság mellett tehát nagy az átutazók száma. A 39 ezres állandó lakosság helyett ezért a VI. Kerületi Rendőrkapitányság Közbiztonsági Osztályának vezetőjétől kapott információt követve – a kutatás 65 ezer emberrel számolt, figyelembe véve a napi személyforgalmat.

aránya a kapitányság illetékességébe tartozó területen 3% körül volt,⁶⁸² azaz a romáknak itt kb. 2,3-szer nagyobb esélyük volt arra, hogy igazoltassák őket. Kaposváron a rendőrök az összes igazoltatott 29%-át látták romának, míg a régió lakosságának körülbelül 15%-át tették ki a romák.⁶⁸³ E szerint a romáknak a Kaposvári kistérségben mintegy kétszer akkora esélyük volt, hogy igazoltassák őket, mint a nem romáknak. Megállapítható, hogy a nem közúti igazoltatások során szignifikánsan nem magasabb a romák aránya (25%) a teljes mintáénál, és az eltérés ebben a tekintetben egyedül Kaposvár esetében jelentős, ahol az összes igazoltatás során mért 29%-hoz képest 36% a romák aránya.

Az adatok értékeléséhez természetesen szükség lenne az adott településen élő, valamint az igazoltatás idején ott tartózkodó, átutazó roma népesség arányára vonatkozó adatokra, de erről nincsenek megbízható információink. Mindenesetre az igazoltatásban érintett romák aránya lényegesen felülmúlja nemcsak a (2% körüli) hivatalos népszámlálási adatokat, de a (6–7%-os) szociológiai becslésekben említett számarányt is.

Az adatokból az is kitűnik, hogy az egyes igazoltatási okok között nagy eltérések vannak az etnikai profilalkotás szempontjából. A legbizonytalanabb „egyéb” kategóriában a romák aránya magasabb (28%) volt, mint a teljes mintában (22%), és a közúti ellenőrzések nélküli mintában az „egyéb” okból igazoltatottaknak még nagyobb része (30%) volt roma. Nyilvánvaló, hogy – a konkrétság hiánya és az ellenőrizhetetlenség miatt – ez az egyik olyan kategória, amelynél az eljáró rendőröknek a legkönnyebb sztereotípiák, negatív általánosítások alapján igazoltatásokat fogantatniuk, így aggodalomra ad okot az a tény, hogy ebben a csoportban a romák felülreprezentáltsága még magasabb volt az amúgy is magas arányátlaguknál.

Érdekes eredményt mutat a romák arányának a különböző, az intézkedő rendőrök által adott igazoltatási indokokkal egybevetett vizsgálata: az olyan igazoltatási okok esetében, amelyek alapjául meg nem határozott kritériumrendszerre épülő feltételezés szolgál (például közbiztonságot veszélyeztető cselekmény gyanúja), nagyon magas volt a romák aránya. Nehezen képzelhető el, hogy minden második olyan személy, aki „ránézésre” közbiztonságot veszélyeztető cselekményt követ vagy követne el, roma lenne. A körözött személyek között azonban alacsonyabb volt az elfogott romák aránya, mint arányuk a teljes mintában, ami szintén nem támasztja alá az etnikai hovatartozás és a potenciális kriminalitás közötti korrelációval kapcsolatos vélelmet.

Talán a legfontosabb eredménnyel az igazoltatások eredményességét érintő adatelemzés szolgál tehát: nem utal ugyanis adat arra, hogy a gyakoribb intézkedés mellett eredményesebb lenne a romák igazoltatása. A teljes mintához képest – amelyben

⁶⁸² Zéltty László szegedi rendőrkapitány becslése.

⁶⁸³ A becslés forrása Bogdán Imre, a Kaposvári Cigány Kisebbségi Önkormányzat elnöke.

22% a romák aránya –, mind az eredménytelen, mind az eredményes igazoltatások kategóriájában is hasonló arányú, mintegy 22–23% a romák aránya. Vagyis: 100 igazoltatott személy közül 22 volt a roma, és 100 eredményes igazoltatás közül szintén körülbelül ugyanilyen számú érintett romát. Ha a romák kriminalitása magasabb lenne a nem romákénál, nagyobb arányban kellene érintettnek lenniük az eredményes igazoltatások eseteiben. (Az eredményes igazoltatásokon belüli az előállítással végződő esetek tekintetében valamivel magasabb, 26% volt a roma igazoltatottak aránya, de fontos megjegyezni, hogy nem minden előállítás bünygyi célú: előfordulhat például a személyazonosság megállapítása vagy más ok alapján is.)

A három helyszín eredményeit összesítve a romákat érintő igazoltatások 78%-a volt „sikertelen” abban az értelemben, hogy nem követte további rendőri intézkedés. A nem romák esetében ez az arány 79% volt. A romák és nem romák esetében 19%, illetve 18% volt azon igazoltatások aránya, amelyeket szabálysértési eljárás követett. Az elfogások és az előállítások aránya a két csoport esetében gyakorlatilag szintén azonosnak bizonyult. A bűncselekmény gyanúján alapuló igazoltatásokhoz visszatérve (ahol egyébként a találati arány viszonylag magas volt) pedig éppen azt látjuk, hogy a romák szignifikánsan magasabb hányadát (37%) vonták alaptalanul intézkedés alá, mint a nem romákat (25%), ami meggyőzően cáfolja a romák igazoltatásának magasabb hatékonyságáról hangoztatott érveket.

A kutatás adatai tehát azt mutatják, hogy a romák igazoltatása nem hoz több eredményt, mint a nem romáké. Gyakori érv, hogy az egyes etnikai kisebbségek nagyobb mértékű ellenőrzésének objektíve igazolható alapja, hogy a tagjai felülreprezentáltak a bűnelkövetők között. Egyszerűen fogalmazva: ha a romák esetében nagyobb lenne a valószínűsége annak, hogy bűncselekményeket követnek el, akkor a velük szemben foganatosított igazoltatások közül arányosan többet követne valamiféle további rendőri intézkedés. A kutatás eredményei ezt egyáltalán nem támasztják alá.

Hasonlóképpen, az átlagosnál is magasabb arányban voltak találhatók romák a bűncselekmény gyanúja miatt igazoltatottak között, ha azonban megnézzük, hogy ezek az igazoltatások mennyire voltak eredményesek, azt találjuk, hogy a több rendőri által megfogalmazott meggyőződéssel ellentétben bűnmegelőzési/bűnüldözési szempontból semmivel sem hatékonyabb romákat igazoltatni, mint nem romákat.

A helyi adatokat nézve további érdekes különbségek bontakoznak ki: mind Budapesten, mind Szegeden a romákat gyakrabban igazoltatták eredménytelenül, mint a nem romákat; Budapesten azonban a különbség statisztikailag is szignifikáns volt. A romákat érintő igazoltatások 80%-át nem követte további intézkedés, szemben a nem romák igazoltatásával, ahol ez az arány csupán 59% volt. Ha ehhez hozzávesszük, hogy Budapesten az igazoltatottak 33%-a volt roma (ami jelentős torzulásnak tűnik a fővárosi lakosságon belül a romák 5–10%-os arányához képest), azt látjuk, hogy Budapesten a probléma égetőbb, mint a másik két helyen.

4.4.5. A kutatás következtetései

A vizsgálat legfontosabb következtetései a következőképpen foglalhatók össze: Magyarországon az évente ezer főre jutó igazoltatások száma meglepően magas más európai országok adataihoz képest. Az e mögött rejlő rendészeti stratégia alapja az a meggyőződés, hogy a többé-kevésbé véletlenszerűen és nagy számban végrehajtott igazoltatások hatékony eszközei a bűnmegelőzésnek és bűnüldözésnek. A kutatási adatok szerint azonban az igazoltatásoknak csak kb. 20%-át követi valamilyen további rendőri intézkedés, ami ráadásul az esetek 18%-ában szabálysértési eljárás megindítása vagy helyszíni bírság kiszabása (tehát az igazoltatás valamilyen kisebb súlyú szabályszegéshez kapcsolódik). A mintában szereplő igazoltatások mindössze 1%-át követte elfogás.

A kutatás azt is kimutatta, hogy azok az igazoltatási okok, amelyek az intézkedések nagy többségeért „felelősek”, és amelyek nem konkrét, egyedi körülményeken alapulnak (így a fokozott ellenőrzés, a közúti ellenőrzés és az „általános igazoltatás”), a legkevésbé hatékonyak.⁶⁸⁴ A szegedi kapitányságon tapasztalható tendenciák jól illusztrálják a problémát: a kutatási időszakban az igazoltatások száma némiképpen csökkent az előző év hasonló időszakához képest, miközben az elfogott, körözés alatt álló személyek száma emelkedett. Ennek oka az volt, hogy a kapitányság a körözött személyek elfogását tömeges igazoltatások helyett egy speciális elfogóegység felállításával próbálta megoldani, amely kevés, de célzott igazoltatást hajtott végre. Ez az igazoltatások számának esése mellett a hatékonyság javulását hozta.

A kutatás másik fontos következtetése, hogy az igazoltatások aránytalanul érintik a romákat. Amíg a romák aránya az összlakosságon belül 6–8%, a vizsgálati mintában a rendőrök által romaként azonosított személyek az igazoltatottak 22%-át tették ki. A kutatás megcáfolta az aránytalanság igazolására gyakran felhozott és racionálisnak látszó érvet is, amely szerint a romák felülreprezentáltak a bűnelkövetők között, tehát gyakoribb igazoltatásuk objektíve indokolható. A kutatási eredmények ugyanis azt bizonyították, hogy nincs különbség a romák és a nem romák igazoltatásának eredményessége között. A három helyszínen összesítve a romákat érintő igazoltatások 22%-át és a nem romákat érintő igazoltatások 21%-át követte valamilyen további rendőri intézkedés. A bűncselekmény gyanúja miatt indított igazoltatások esetén a nem romák ellen foganatosított intézkedések szignifikánsan hatékonyabbak voltak: esetükben ugyanis az igazoltatások 76%-át követte intézkedés (szabálysértési feljelentés, helyszíni bírság, elfogás vagy előállítás), ellentétben a romák ilyen okból foganatosított igazoltatásával, ahol a találati arány csak 63% volt. Levonható tehát az a következtetés, hogy a romák gyakoribb igazoltatásának hatékonyságával kapcsolatos

⁶⁸⁴ Ráadásul az „általános igazoltatás” az Rtv. alapján valójában nem is jogszerű, hiszen a törvény minden esetben megköveteli, hogy az intézkedésnek konkrétan meghatározható, ténybeli alapja legyen.

vélekedések nem tekinthetők megalapozottnak. Ebből az is következik, hogy miközben egy romának általában háromszor akkor esélye van arra, hogy igazoltassák, mint egy nem romának, ez az egyenlőtlen bánásmód nem igazolható a romák magasabb kriminalitásával, az adatok ugyanis erre nem szolgálnak bizonyítékkal. Tehát nem találunk a megkülönböztetés tárgyilagos mérlegelés szerinti ésszerű indokaként felhozható eltérést a romák és a nem romák igazoltatásának eredményessége között.

Mindezek fényében a kutatást végző Magyar Helsinki Bizottság a következő javaslatokat fogalmazta meg:

– Egyrészt célszerű lenne előírni, hogy az igazoltatás okának közlésekor a rendőrnek tájékoztatást kelljen adnia arról, hogy a konkrét egyedi esetben az igazoltatási okok közül melyik állt fenn és miért; az igazoltatott kérelmére pedig az igazoltatás ezen okáról írásbeli igazolást is kelljen adnia. Abban az esetben pedig, ha az igazoltatás okára vonatkozó kérdésre az intézkedő rendőr a közbiztonság érdekében hivatkozva nem ad választ, külön kérelem nélkül is kötelezővé kellene tenni az igazolás kiadását. Ugyancsak célszerű lenne kötelezővé tenni az igazolás kiadását akkor, ha az igazoltatást ruházat- és/vagy csomagátvizsgálás követi, ezek ugyanis olyan fókú beavatkozást jelentenek az eljárás alá vont személy magánszférájába, amely indokoltá teszi ennek a követelménynek a megfogalmazását.

– Emellett indokolt lenne normatívan előírni, hogy az egyes igazoltatásokról készült RK-lapok kitöltésével párhuzamosan külön dokumentumon rögzítse az eljáró rendőr az igazoltatott személy percepcióalapú etnikai hovatartozását. Ezeket az adatokat intézkedő rendőrönként és rendőri szerveként országosan is hozzáférhetővé és elemezhetővé kellene tenni.⁶⁸⁵

– Továbbá, a jogszabályi módosításokon túl feltétlenül szükséges lenne a helyi (kisebbségi) közösségek és a rendőrség közötti párbeszéd formalizálttá és rendszeressé tétele. A közösségi rendőrség („community policing”) modellje alapján működő londoni rendőrségen (Metropolitan Police) havonta tartanak találkozókat a lakosság képviselőivel, amelyeken egyebek között elemzik az előző havi igazoltatási adatokat is, és ha aránytalanság mutatkozik a számokban, a rendőrség képviselője köteles magyarázatot adni (a magyarázat sokféle, ésszerűen elfogadható indokot tartalmazhat). Fontos, hogy a kisebbségek képviselői megismerjék és közvetíthessék a közösségük felé a rendőri intézkedések szakmai háttérét, és ezáltal nagyobb eséllyel tolerálják az alkalmanként aránytalan rendőri kontrollt is. Az egyes rendőri szerveknél kijelölt kisebbségi kapcsolattartók tevékenykednek, akik proaktívan is eljárhatnak a kommunikáció terén, vagyis előre is jelezhetik egy, a rendőrséggel szemben bizalmatlan cso-

⁶⁸⁵ Nagy-Britanniában az „RK-lapon” rögzítik mind a percepción, mind az érintett személy önbevallásán alapuló etnikai hovatartozást, és külön-külön is feldolgozzák az adatokat. Ezt a gyakorlatot egyik védett csoport sem sérelelmezi.

portnak, hogy nagyobb méretű akció lesz a környékükön, amely az ő érdeküket és biztonságukat szolgálja.

– Végül, a témában lefolytatott brit vizsgálatok mind azt mutatják, hogy nem önmagában az igazoltatások száma és aránya, hanem az annak során elhangzó szavak, mondatok, az alkalmazott beszédstílus és hangnem határozza meg, hogy egy igazoltatott sérelmesnek érzi-e az intézkedést vagy sem. Az Rtv. 2008. január 1-jei módosítása már kötelezővé tette, hogy a rendőr az intézkedés megkezdése előtt szóban közölje az intézkedés célját. Fontos tudatosítani a teljes rendőri állomány körében, hogy a rendelkezés megfelelő végrehajtása alapvetően javíthatja a rendőrség lakosság általi megítélését, hiszen ha valaki tudja, hogy miért vonják intézkedés alá, akkor kevésbé lesz feszültek, és könnyebben elfogadja – annak ellenére, hogy esetleg semmi jogelleneset nem követett el – kötelesek magát igazolni, és megadni a rendőr által kért felvilágosítást. Másképpen fogalmazva: ha az igazoltatásoknak ésszerű oka van, és ha ezt az okot maga az igazoltatott is megismerheti, akkor valószínűleg nem fogja diszkriminatívnak tartani az intézkedést.

5. KONKLÚZIÓK AZ ETNIKAI PROFILALKOTÁS GYAKORLATÁRÓL

A kriminálpolitika tendenciáit, a hatékonyság eluzív logikájára épített retorikai sajátosságait, ezek társadalmi, alkotmányjogi következményeit, továbbá a kérdés sajátos kelet-európai sajátosságait ismertető első részt követően a kötet második fejezete a huszonegyedik század rendészetének jellemző, szimbolikusnak is tekinthető intézményét, az etnikai profilalkotás gyakorlatát mutatta be. A második rész következtetése az volt, hogy az etnikai profilalkotás rendkívül ritkán bizonyul hatékony módszernek, ugyanakkor a diszkrimináció egyik formája, amelynek sajátos hátrányos következményei is vannak (teljes etnikai közösségek elidegenítése a rendőrségtől, a többségi és kisebbségi társadalom közötti feszültség növelése, stb.). Ezért az igazoltatás, ruházataátvizsgálás és hasonló rendészeti intézkedések során az érintett személyek etnikai hovatartozásának figyelembe vétele csak akkor megengedhető, ha megbízható gyanúsított- vagy bűncselekmény-specifikus információ áll az eljáró hatóság rendelkezésére az elkövető etnikai hovatartozását illetően egy súlyos bűncselekménnyel kapcsolatban. Ezért általánosítás alapján, preventív célú intézkedések során, illetve áldozat nélküli bűncselekmények esetén az etnikai profilalkotás megengedhetetlen. A fejezet tágabb értelmezési keretét az adta, hogy jóllehet a domináns politikai és jogi diskurzus elutasítja a nyíltan rasszista politikát és intézményeket, az erőszak-szervezetek által alkalmazott intézményes diszkrimináció továbbra is széles körben elterjedt gyakorlat.

III. RÉSZ: JOG(VÉDELMI) REAKCIÓK ÉS LEHETŐSÉGEK



1. BEVEZETŐ: EGYENLŐ BÁNÁSMÓD – EGYENLŐ MÉLTÓSÁG

A kötetben érintett társadalmi jelenségek önmagukban is összetettek, így illuzórikus lenne a könyv zárófejezeteiben átfogó recepttel szolgálni a megjelenő problémák mindegyikére. Már csak azért is, mert a kötet értelmezési tartományát kijelölő jog eleve csak parciális válasszal szolgálhat. Igaz, a jognak megvan az a sajátossága, hogy komplex társadalmi, morálfilozófiai kérdésekre is egyszerű, technokrata válaszokkal tud szolgálni. Például, ha a jogalkotó elkötelezi magát az élet kezdetének vagy végét érintő erkölcsi és politikai viták valamelyik álláspontja mellett, az abortusz vagy az eutanázia jogi szabályrendszerét könnyen és gyorsan lehet kodifikálni. Az etnicitás vagy a nemzeti identitás bonyolult összefüggései ugyanilyen egyszerűen operacionalizálhatóak az antidiszkriminációs- vagy a büntetőjog területén. A korábban már felvetett kérdés ugyanakkor a jogi elemzések során is ott lebeg majd: a különböző üzleti érdekek által befolyásolt és alakított technológiai fejlődés nyomán változó életviszonyok változást igényelnek nemcsak a jogrendszerben és a jogintézmények tekintetében, hanem az alkotmányos alapjogok egymáshoz való viszonyára vonatkozóan is. Ahogy a privacy, úgy az állami felelősség és a közvetlen állami feladatellátási kötelezettség fogalma is megváltozik, és az újraértelmezett határok nem illeszkednek egy nagy, átfogó világmagyarázati paradigmába: jogági és intézményi szinten apró lépéseken keresztül alakul át az alkotmányos felfogás. A könyv ezen része ehhez nyújt adalékot: egy meglévő jogintézmény lehetséges további fejlődési irányának felrajzolásával.

A következő fejezetek fókuszában – magyarországi esetek bemutatása során – az antidiszkriminációs jog áll, amely az emberi méltóság védelmét illetően hatékony, rugalmas – az új életviszonyokhoz alkalmazkodni tudó –, fejlődőképes jogterület. Az egyenlő bánásmód biztosítása – legalábbis az európai jogrendszerekben, az uniós irányelvek nyelvezetében és intézményi logikájában – klasszikusan a közigazgatási jog keretei között történik. Lényege, hogy a büntető- és a polgári jog logikájától különböző módon, az állami és a magánszektor szereplői számára egyaránt kötelező magatartást ír elő, és ezáltal alkalmas lehet olyan jelenségek, magatartások szankcionálására, amellyel szemben más jogterületek tehetetlenek.⁶⁸⁶

⁶⁸⁶ Igaz, konkrét személyes érintettség esetén a diszkrimináció tilalmát a polgári is jogvédi Magyarországon: a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 76. § alapján (amely szerint a személyhez fűződő jogok sérelmét jelenti az egyenlő bánásmód követelményének megsértése) a személyhez fűződő jogok megsértése miatt pert lehet indítani.

Elsőként az antidiszkriminációs jog hazai fogalomrendszerének bemutatására kerül sor. Ezt követően egy antidiszkriminációs tényállás, a zaklatás speciális értelmezésére épített jogeset bemutatása következik, ami a gyűlöletbeszéd elleni jogi fellépés új lehetőségét veti fel – tekintetbe véve, hogy erre a büntetőjogi és polgári jogi eljárások egyaránt alkalmatlannak bizonyultak. Végül, egy konkrét hazai jogeset bemutatása szolgál annak szemléltetésére, hogy amennyiben az antidiszkriminációs jogra mint eleven, bővülő fogalmi apparátust használó jogterületre tekintünk, akkor az – akár a meglévő tényállások: a közvetlen diszkrimináció vagy a zaklatás kiterjesztő értelmezésével, akár újabb *sui generis* tényállások megalkotásával – az egyenlő bánásmód követelményét, illetve az emberi méltóság védelmét rendkívül hatékonyan, egyfajta jogvédelmi szuperfegyverként biztosíthatja.

2. AZ ANTIDISZKRIMINÁCIÓS JOG FOGALOMRENDSZERE

A hátrányos megkülönböztetés tilalmát több nemzetközi dokumentum, így a faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről szóló egyezmény,⁶⁸⁷ a polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya,⁶⁸⁸ a nőkkel szembeni megkülönböztetés minden formájának felszámolásáról szóló egyezmény,⁶⁸⁹ a gyermek jogairól szóló egyezmény⁶⁹⁰ vagy a fogyatékkal élők jogairól szóló egyezmény⁶⁹¹ is deklarálja. A diszkrimináció tilalma dinamikusan változó, folyamatosan bővülő tartalmú fogalom. Az antidiszkriminációs védelem köre jelentősen tágult például az Európa Tanács térségében azért, hogy 2005. április 1-jén hatályba lépett az Emberi Jogok Európai Egyezményének⁶⁹² 12. kiegészítő jegyzőkönyve; amely a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 26. cikkében, valamint az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatában foglalthoz hasonló, önálló, általános antidiszkriminációs klauzulát vezet be.

Az antidiszkriminációs jog európai fejlődésében a legfontosabb lépésnek azonban az európai uniós közösségi jog – a tagállamok számára átültetési kötelezettséget hordozó – irányelveinek elfogadása számít. A két legfontosabb a 2000/43/EK-irányelv a személyek közötti, faji- vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról, valamint a 2000/78/EK-irányelv a foglalkoztatás

⁶⁸⁷ ENSZ: Nemzetközi egyezmény a faji alapú hátrányos megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről (International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination), U.N.T.S. No. 9464, Vol. 660, 1969, 212. (Magyarországon kihirdette az 1969. évi 8. törvényerejű rendelet.)

⁶⁸⁸ ENSZ: Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (International Covenant on Civil and Political Rights), U.N.T.S. No. 14668, Vol. 999, 1966, 176. (Magyarországon kihirdette az 1976. évi 8. törvényerejű rendelet.)

⁶⁸⁹ ENSZ: A nőkkel szembeni megkülönböztetés minden formájának felszámolásáról szóló egyezmény (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women), U.N.T.S. Vol. 1249, 1979, 13. (Magyarországon kihirdette az 1982. évi 10. törvényerejű rendelet.)

⁶⁹⁰ ENSZ: Egyezmény a gyermek jogairól (Convention on the Rights of the Child), U.N.T.S. No. 27531, Vol. 1577, 1990, 44. (Magyarországon kihirdette az 1991. évi LXIV. törvény.)

⁶⁹¹ ENSZ: A fogyatékkal élők jogairól szóló egyezmény (Convention on the Rights of Persons with Disabilities), G.A. Res. 61/106, Annex I, U.N. GAOR, 61st Sess., Supp. No. 49, at 65, U.N. Doc. A/61/49 (2006). (Magyarországon kihirdette a 2007. évi XCII. törvény.)

⁶⁹² Európa Tanács: Egyezmény az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről (European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms), E.T.S. No. 005, Rome, 4. XI. 1950. (Magyarországon kihirdette az 1993. évi XXXI. törvény.)

és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód általános kereteinek létrehozásáról.⁶⁹³

A Foglalkoztatási Egyenlőségi Irányelv 3. szakasza az alábbi területekre terjeszti ki a védelmet: a munkavállaláshoz, önálló vállalkozáshoz, a foglalkozáshoz való hozzájárulás feltételei (ideértve az előléptetést); pályaválasztási tanácsadás, szakképzés, szakmai továbbképzés és átképzés; alkalmazási és munkakörülmények (beleértve az elbocsátást és a díjazást); tagság vagy részvétel a munkavállalók vagy a munkaadók szervezeteiben; illetve bármely szervezetben, amelynek tagjai egy bizonyos szakmát gyakorolnak.

A Faji Egyenlőségi Irányelv 3. szakasza lényegesen tágabb körű védelmet nyújt a diszkriminációval szemben, és az alábbiakat foglalja magában: a munkavállaláshoz, önálló vállalkozáshoz, a foglalkozáshoz való hozzájárulás feltételei (ideértve az előléptetést); pályaválasztási tanácsadás, szakképzés, szakmai továbbképzés és átképzés; alkalmazási és munkakörülmények (beleértve az elbocsátást és a díjazást); tagság vagy részvétel a munkavállalók vagy a munkaadók szervezeteiben; illetve bármely szervezetben, amelynek tagjai egy bizonyos szakmát gyakorolnak; oktatás; szociális védelem (ideértve a társadalombiztosítást és az egészségügyi ellátást); szociális juttatások; azon árukhoz és szolgáltatásokhoz való hozzáférés, illetve azok nyújtása, amelyek a nyilvánosság számára hozzáférhetőek (beleértve a lakhatást).

A személyi hatály tekintetében pedig: az irányelvek megtiltják a természetes vagy jogi személyek általi diszkriminációt mind a köz-, mind a privát szektorban. Ez azt jelenti, hogy egy vállalkozás tulajdonosa ugyanolyan felelősséggel tartozik a védett okokra vonatkozó diszkrimináció tilalma tekintetében, mint egy multinacionális vállalat, egy önkormányzat vagy egy minisztérium.⁶⁹⁴ A védelem alapesetben csak a természetes személyekre terjed ki, de a Faji Egyenlőségi Irányelv szerint azonban a tagállamoknak szükség esetén védelmet kell nyújtaniuk a jogi személyeknek is, ha ezek tagjaik faji vagy etnikai származása miatt szenvednek el hátrányos megkülönböztetést. Az irányelvek védelme az alábbi védett tulajdonságokra terjed ki: faji vagy etnikai származás, fogyatékoság, vallás vagy más meggyőződés, szexuális orientáció és életkor – és e védelem állampolgárságtól függetlenül minden, a tagállamok valamelyikében tartózkodó személyre kiterjed.

A közösségi jog irányelveiben megfogalmazott védelem köre ugyanakkor folyamatosan tágul: a magyar jogalkotó például azok átültetésekor, az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény (Ebkty.) megalkotásakor a széleskörűen értelmezhető „egyéb tulajdonságom” alapuló hátrá-

⁶⁹³ Bővebben lásd még Balogh Lídia – Kádár András Kristóf – Majtényi Balázs – Pap András László: *Antidiszkriminációs és esélyegyenlőségi alapismeretek* (Föld-rész Könyvek), Budapest: LHarmattan, 2010, 49, 51.

⁶⁹⁴ Uo. 50.

nyos megkülönböztetésre is kiterjesztette a diszkrimináció tilalmát.⁶⁹⁵ Az antidiszkriminációs célú jogi dokumentumokban a hátrányos megkülönböztetés formáit illetően az alább ismertetett fogalmak jelennek meg:⁶⁹⁶

2.1. A közvetlen hátrányos megkülönböztetés

A közvetlen hátrányos megkülönböztetés definíciójának alapvetően három eleme van: a kedvezőtlen bánásmód, bizonyos védett tulajdonság megléte és a kettő közötti ok-okozati összefüggés. Közvetlen hátrányos megkülönböztetésről tehát akkor beszélünk, ha egy személy (vagy csoportot képező személyek) számára a kedvezőtlen bánásmódra valamely védett tulajdonsága (tulajdonságuk) miatt került sor: például faji-etnikai hovatartozás, nem, szexuális orientáció, vallásos meggyőződés alapján. A közvetlen hátrányos megkülönböztetés kapcsán fontos megjegyezni, hogy hátrányos megkülönböztetésre kerülhet sor olyan esetekben is, amelyekben az áldozat valójában nem is rendelkezik az adott védett tulajdonsággal, illetve nem vallja magát az adott hátrányos helyzetű csoporthoz tartozónak, csupán a vele szemben diszkriminatív módon fellépő vélelmezi ezt róla. A közvetlen hátrányos megkülönböztetés megtörténte ilyen esetekben is megállapítható.⁶⁹⁷

2.2. A közvetett hátrányos megkülönböztetés

Közvetett hátrányos megkülönböztetésről akkor beszélünk, amikor semlegesnek és elfogulatlanak tűnő (és esetleg valóban annak is szánt) intézkedések végrehajtása során kiderül, hogy azok egy bizonyos, körülírható, védett tulajdonsággal rendelkező csoporthoz tartozó személyek számára hátrányokhoz vezetnek. Látszólag nem tartalmaz például diszkriminatív elemet az az álláshirdetés, amely a jelentkezők számára minimum tíz év megszakítás nélküli szakmai gyakorlatot vár el. A valóságban azonban egy jól körülírható csoport, a fiatal nők csoportjának tagjai számára jóval nagyobb valószínűséggel válik elérhetetlenné a szóban forgó állás, mint más csoportok tagjai számára: a húszas és harmincas éveikben járó nők közül ugyanis sokan

⁶⁹⁵ Bővebben lásd még Balogh Lídia – Kádár András Kristóf – Majtényi Balázs – Pap András László: *Antidiszkriminációs és esélyegyenlőségi alapismertek* (Föld-rész Könyvek), Budapest: L'Harmattan, 2010.

⁶⁹⁶ Bővebben lásd még Majtényi Balázs (szerk.): *Lejtős pálya – Az antidiszkriminációs és esélyegyenlőségi szabályozásról* (Föld-rész Könyvek), Budapest: L'Harmattan, 2009 (második, javított kiadás); továbbá Bihary László – Farkas Lilla – Kádár András Kristóf – Kárpáti József: *Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény magyarázata*, Budapest: Másság Alapítvány, 2006.

⁶⁹⁷ Lásd Balogh Lídia – Kádár András Kristóf – Majtényi Balázs – Pap András László: *Antidiszkriminációs és esélyegyenlőségi alapismertek* (Föld-rész Könyvek), Budapest: L'Harmattan, 2010, 17.

szakítják meg szakmai pályafutásukat egy vagy több alkalommal, gyermekeik születése kapcsán.⁶⁹⁸

2.3. Zaklatás

A hátrányos megkülönböztetés két alaptípusa, a közvetlen és a közvetett hátrányos megkülönböztetés mellett a jogalkotók a gyakorlatban érdemesnek láttak további diszkriminációtípusokat nevesíteni, az áldozatok jogorvoslati esélyeinek javítása érdekében.

Külön diszkriminációtípusként jelenhet meg a különböző nemzeti szintű jogszabályokban –, illetve például az Európai Unió közösségi joganyagában – a zaklatás, illetve annak speciális esete, a szexuális zaklatás. A zaklatás utóbbi típusa különösen a munkahelyek világára jellemző (a munkahelyi hierarchiát tekintve felülről lefelé, lentől felfelé és horizontálisan is előfordulhat). Lényege, hogy a zaklató(k) az áldozat méltóságát, személyét sértő, esetleg munkavégzését is ellehetetlenítő légkör kialakulásához járul(nak) hozzá. A magyar köznyelvben munkahelyi „kicsinálásként” emlegetett, az angol nyelvű szakirodalomban pedig ’mobbing’, illetve ’bullying’ terminusokkal (az előbbi munkahelyi, az utóbbit iskolai-oktatási kontextusban használják inkább) azonosított jelenség nemzetgazdasági szinten kimutatható károkat okozhat (gondoljunk például az ellenséges légkör következtésben kialakuló pszichoszomatikus betegségekkel kapcsolatos költségekre, munkaidő-kiesésre), ezért az ilyen típusú zaklatást egyes államokban (pl. Németországban) komplex módon közelítik meg: az antidiszkriminációs jogi szabályozáson kívül preventív intézkedésekkel, tudatosságnövelő programokkal, illetve az áldozatokat segítő szolgáltatáshálózattal.⁶⁹⁹ Fontos sajátossága a zaklatásnak, hogy a zaklatásmentes ügymenet biztosításának kötelezettsége a munkáltatót terheli, így adott esetben a jogi felelősségrevonás sem (csak) a zaklató munkatársat, hanem a munkáltatót (is) érinti.⁷⁰⁰

2.4. Szegregáció

A szegregáció, azaz a jogellenes elkülönítés szintén a diszkrimináció egyik speciális fajtája a kategóriát nevesítő jogforrások szerint. Alapvetően a közvetlen hátrányos megkülönböztetés egy sajátos, önálló sodott formája, amelynek során bizonyos konkrét személyeket – jellemzően egy hátrányos helyzetű faji-etnikai csoport tagjait – el-

⁶⁹⁸ Uo. 18.

⁶⁹⁹ Uo.

⁷⁰⁰ Uo.

különítenek például az oktatás vagy bizonyos szolgáltatások igénybevétele során, vagy lakóhelyi szegregációra kényszerítenek.

A szegregáció nemcsak aktív magatartással valósítható meg, hanem a már korábban kialakult szegregációs helyzet fennmaradását eredményező „nem tevés”-sel is – azaz a szegregáció felszámolására irányuló erőfeszítések elmulasztása is számon kérhető.⁷⁰¹

2.5. Megtorlás

E kategória azt a személyt védi a megtorlástól (azaz a fellépését követő hátrányos következményektől), aki diszkriminációt észlel, és emiatt panasszal áll elő – aki tehát nem feltétlenül maga a diszkriminált személy.⁷⁰²

2.6. Intézményi keretek

A Faji Egyenlőségi Irányelv előírja a tagállamok számára, hogy testületeket hozzanak létre az egyenlő bánásmód ügyének előmozdítása érdekében. Ezek fő feladata, hogy független szervekként segítséget nyújtsanak a diszkrimináció áldozatai számára, független kutatásokat folytassanak, független tanulmányokat készítsenek, független jelentéseket adjanak ki, és ajánlásokat fogalmazzanak meg az egyenlő bánásmóddal kapcsolatban. (Magyarországon az Egyenlő Bánásmód Hatóság tölti be ezt a szerepet.⁷⁰³)

2.7. További lehetőségek

A hátrányos megkülönböztetés tilalma dinamikusan változó, folyamatosan bővülő tartalmú fogalom. A joggyakorlat – elsősorban stratégiai jellegű perek és jogvédő szervezetek innovatív jogfejlesztő erőfeszítéseinek köszönhetően – a különböző jogforrásokban nevesített diszkriminációs tényállások kiterjesztő értelmezésére is kísérletet tesz.

Ilyen például az, a következő fejezetben bemutatott eset, amikor politikusok, állami, önkormányzati vezetők rasszista kijelentéseit a zaklatás fogalma alá vonva – megállapítva, hogy azok ellenséges, megalázó környezet kialakulásához vezethetnek –, az egyenlő bánásmód megsértése miatt közigazgatási jellegű szankciókkal kívánják visszaszorítani a jogvédőket.

⁷⁰¹ Uo. 19.

⁷⁰² Uo. 20.

⁷⁰³ Uo. 54.

Az antidiszkriminációs jog fejlődésének további lehetséges módja az, amikor – a jogalkalmazás kihívásaiból okulva – a jogalkotók a diszkrimináció definíciójának folyamatos cizellálásával egyértelműsítik egyes tényállásoknak az antidiszkriminációs védelem alá tartozását, vagy egyes rokonítható tényállásokat kifejezetten mint a hátrányos megkülönböztetés *sui generis*, sajátos eseteit nevesítik. A közvetlen és a közvetett diszkrimináció mellett például a Faji Irányelv nevesíti a zaklatást, a magyar antidiszkriminációs törvény pedig a szegregációt és a megtorlást. Ezek egy része már eléggé eltávolodik a hátrányos megkülönböztetés eredeti fogalmától, azaz az összehasonlítható helyzetben lévő személyek közötti (bizonyos szempontok szerint) tiltott különbségtételtől: a megalázó, sértő közeg kialakításának tilalma vagy a diszkrimináció miatt panaszt tevők mellett kiálló személyek védelme egészen más jellegű magatartást szankcionál, mint a közvetlen vagy a közvetett diszkrimináció esetében.⁷⁰⁴

⁷⁰⁴ Bővebben lásd M. Tóth Balázs – Pap András László: *A hatékonyság mítosza, Az etnikai profilalkotás alkotmányos és rendészeti kérdőjelei*. Budapest: L'Harmattan, 2012; M. Tóth Balázs – Pap András László: *Az etnikai profilalkotás tilalma mint a diszkrimináció sajátos formája*, *Föld-rész* 4, 2011/2–4, 28–48; M. Tóth Balázs: *Az etnikai profilalkotás a bűnmegelőzésben és a bűnüldözésben* (Ph.D. értekezés), Miskolci Egyetem, Állam-és Jogtudományi Kar, Deák Ferenc Doktori Iskola, 2011, 97–99.

3. A GYŰLÖLETBESZÉD MINT ZAKLATÁS A LEGFELSŐBB BÍRÓSÁG ELŐTT

Az alább részletesen ismertetett jogesetek⁷⁰⁵ egy olyan pertaktikát mutatnak be, amely arra irányul, hogy egyes politikusok, állami, önkormányzati vezetők rasszista kijelentéseit a zaklatás fogalma alá vonva, az egyenlő bánásmód megsértése miatti közigazgatási jellegű szankciókkal visszaszorítható legyen a rasszista közbeszéd. E stratégiai perek jelentőségét az adja, hogy, a gyűlöletbeszéd elleni fellépésre az Alkotmánybíróság értelmezése szerint sem a büntetőjog, sem a polgári jog nem alkalmas.⁷⁰⁶ A büntetőjog eszközével ugyanis csak az általános normákat és alapjogokat legsúlyosabban sértő vagy veszélyeztető gyűlöletbeszéd esetében lehet fellépni: az a tény, hogy valamely beszédet különösen sértőnek találunk, még nem igazolhatja annak kriminalizálását – ehhez szükséges lenne a közrendnek, azaz a társadalmi együttélésnek vagy az egyes társadalmi csoportok integritásának közvetlen veszélyeztetése is. A polgári jogi, személyiségi jogi igényérvényesítésnek pedig feltétele, hogy a személyhez fűződő jogok érvényesítését csak az érintettek kezdeményezzék. Az érintettség feltétele kettős: egyrészt nem indítható eljárás más nevében, illetve az egész csoport nevében; másrészt a sértettként fellépő félnek a kifogásolt beszéd alapján beazonosíthatónak kell lennie.⁷⁰⁷ Az alább bemutatott ügyek jelen könyv kéziratának lezárásig ugyan nem jártak sikerrel, de bíróságok nem is zárkoztak el elvi élel a zaklatás ilyen irányú felfogásától. Nézzük az eseteket!

3.1. Az edelényi „cigányozás”

Az edelényi önkormányzat képviselőtestületének 2009. június 24-i nyilvános, a városi televízió által közvetített képviselő-testületi ülésén Molnár Oszkár polgármes-

⁷⁰⁵ Lásd még Pap András László: A Legfelsőbb Bíróság ítélete az Egyenlő Bánásmód Hatóság határozatának hatályon kívül helyezéséről. Zaklatásnak minősülhet-e egy polgármester rasszista megnyilatkozása? *Jogesetek Magyarazata* 3, 2012/1.

⁷⁰⁶ 30/1992. (V.26.) AB számú határozat, ABH 1992; 36/1994. (VI. 24.) AB-határozat, ABH 1994; 18/2004. (V.25.) AB számú határozat, ABH 2004; 95/2008. (VII. 3.) AB határozat, ABH 2008; 96/2008. (VII. 3.) AB határozat, ABH 2008.

⁷⁰⁷ Lásd Polgári Eszter: A homofób gyűlöletbeszéd elleni jogi fellépés lehetőségei – Az Alkotmánybíróság és a jogalkotó csatája, in Takács, Judit (szerk.): *Homofóbia Magyarországon*, Budapest: L'Harmattan, 2011, 120–127.

ter az alábbi kijelentést tette: *„nyílt titok, hogy a környező településeken, a cigányok által többségében lakott településeken, például Lakon, például Szendrőládon terhesség ideje alatt szándékosan olyan gyógyszereket szednek, hogy bolond gyerek szülessen, hogy dupla családi pótlékot tudjanak lehívni, hogy a terhesség ideje alatt – ez most új információ: utánajáratam, és igaz –, gumikalapáccsal veri a terhes nő a hasát azért, hogy nyomorék gyereke szülessen...”*

2009. szeptember 7-én telefonos bejelentés érkezett az Egyenlő Bánásmód Hatósághoz, amelyben egy roma kisebbségi szervezet képviselője tájékoztatta a Hatóságot arról, hogy 2009. szeptember 11-én a kijelentéssel érintett településeken az ott élő roma nők meghallgatását tervezi, az erről felvett jegyzőkönyveket megküldi a hatóságnak, valamint kezdeményezni fogja eljárás megindítását a kijelentést tevő polgármesterrel szemben. A Hatóság, tekintettel arra, hogy a bejelentő által hivatkozott kijelentés a médiában több helyen is elhangzott, nyilvánosságra került az RTL Hírek videós hírportálján,⁷⁰⁸ továbbá a YouTube-on is megtekinthető, illetve tartalmát tekintve alkalmas volt arra, hogy a roma kisebbséghez tartozó anyákkal, terhes nőkkel szemben az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény 10.§ (1) bekezdésében rögzített zaklatás tényállását megvalósítsa, 2009. szeptember 8-án hivatalból eljárást indított a polgármesterrel szemben. A Hatóság a hivatalból történő eljárás megindítását indokoltak tartotta azért is, mert a kijelentés a társadalom széles körében vált ismertté, és kiváltotta a roma közösséghez tartozók, elsősorban a roma nők körében a megalázottság érzését.

A határozat szerint a tárgyaláson az Egyenlő Bánásmód Hatóság (továbbiakban: Hatóság, EBH) meghallgatta a személyesen megjelent eljárás alá vont polgármestert, továbbá a tanúként idézett edelényi, valamint szendrőládi cigány kisebbségi önkormányzat elnökeit, valamint egy idézés nélkül megjelent, meghallgatását tanúként kérő civil aktivistát. A polgármester előadta, hogy véletlenszerűen említette Szendrőlád és Lak községeket, ezért az ország nyilvánossága előtt már többször is bocsánatot kért a két településtől. Tudomása szerint a két települést többségében romák lakják, csak úgy, mint az egész környéket. Elmondása szerint megkeresték a szendrőládi cigány kisebbségi önkormányzat tagjai – a helyi polgármester asszonnyal együtt –, akiktől ugyancsak elnézést kért a kijelentése miatt. Arra a kérdésre, hogy tud-e konkrét példákat mondani, amelyek alátámaszthatják a kijelentését, az eljárás alá vont úgy nyilatkozott, hogy hivatalos személytől hallotta, azonban a nevét nem kívánja megjelölni. Hivatkozott továbbá arra, hogy éppen az esélyegyenlőség biztosítása érdekében tette a vitatott kijelentését, eltekintve a „szándékosan” szótól, ugyanis orvosi szakkönyvekben is le van írva, hogy *„a roma kisebbség tagjai olyan életmódot folytatnak, ita-loznak, dohányoznak, drogot fogyasztanak, és ezáltal a megszületendő magzatot már olyan*

⁷⁰⁸ www.rtlhirek.hu/video/68251

helyzetbe hozzák, akinek nincs esélyegyenlősége”. Mindezekhez hozzátette még, hogy Moldova György Érik a *vihar* című könyvében a 213. oldalon hasonló esetről írt, és a település környékén szóbeszéd tárgya, hogy a roma asszonyok egymásnak adják az információt, hogy milyen gyógyszert és mikor kell bevenni. A polgármester konkrét, megtörtént esetet a tárgyalás során nem kívánt megnevezni a két, általa említett községet illetően, bár megerősítette, hogy ilyenekről tudomással rendelkezik. Meghallgatása végén a polgármester még hozzátette, hogy a napokban felhívta az egyik bódvavölgyi település polgármestere is, azért, hogy az ottani romák üzenetét tolmácsolja, miszerint teljesen igazat adnak neki, és ők is fel vannak háborodva azon, hogy a roma származásúak egy szűkebb rétege olyan életmódot folytat, hogy veszélyeztetik a csecsemőiket. A vitatott kijelentésével kapcsolatban hangsúlyozta, hogy szó sincs általánosításról, egy jelenségről beszélt.

A tárgyaláson idézés nélkül megjelent, és tanúkénti meghallgatását kérte Káló Norbert – a Bhim Rao szervezet elnöke, a szendrőládi cigány kisebbségi önkormányzat elnökhelyettese, települési önkormányzati képviselő, illetve a szociális, egészségügyi és ellenőrző bizottság elnöke –, aki kijelentette, hogy születése óta Szendrőládon él, és rágalomnak tartja az eljárás alá vont vitatott kijelentését, egyben diszkriminációnak is, mivel egy népcsoportot bélyegzett meg. Az EBH határozatában kitér arra, hogy *„tanú átadott a hatóság ügyintézőjének 359 egyéni panaszt, amit szendrőládi és laki cigányasszonyok írtak alá, és kérte, hogy vonja a hatóság ezeket is vizsgálata körébe. Tanú előadta, hogy csak Szendrőlád vonatkozásában rendelkezik közvetlen információkkal, azonban az eljárás alá vont által elhangzottakról az ügy kirobbanásáig soha nem hallott. Az egészségügyi bizottság elnökeként sem kereste meg soha senki hasonló panasszal. Tanú elmondta, hogy 2005-ben a szendrőládi gyermekjóléti szolgálat családgondozója volt, és a legvesélyeztetettebb családok eseteit kezelte, azonban még családgondozóként sem volt tudomása hasonló esetről.*”

3.1.1. Az EBH határozata

A Hatóság a rendelkezésére álló dokumentumokból, az ügyfelek és a tanúk által tett nyilatkozatokból az alábbiakat állapította meg:

- A kijelentés, amelyet a képviselő-testület tagjain kívül a későbbiekben a nagy nyilvánosság is megismerhetett, alkalmas volt arra, hogy elsősorban a roma kisebbséghez tartozó nők, rajtuk kívül azonban valamennyi, a név szerint említett két településen élő, gyermeket szült vagy gyermeket váró nő emberi méltóságát megsértse.
- Azzal, hogy az eljárás alá vont polgármester többször is elnézést kért fenti kijelentése miatt az érintettektől, alátámasztja azt, hogy maga is tisztában volt azzal, hogy milyen társadalmi visszhangot, nemtetszést generált a kijelentése, amelyre mentségül nem szolgálhatnak az eljárás alá vont polgármester előtt közvetlenül felszólaló

roma származású képviselő által elmondottak sem, aki éppen a romákkal szembeni társadalmi előítéletekkel, általánosításokkal szemben emelt szót.⁷⁰⁹

– A polgármester által kinyilvánított és sérelmezett mondat a Hatóság álláspontja szerint nem volt arányos az általa elérni kívánt céllal, amely szerint „*pont, hogy az esélyegyenlőség biztosítása érdekében tette a kijelentését, hogy megóvjaa a születendő roma gyermekek egészségét*”. A Hatóság arra az álláspontra helyezkedett, hogy – figyelemmel az Ebktv. 7.§ (2) bekezdés a) pontjában leírtakra – a laki és szendrőládi roma és nem roma nők, anyák és várandós asszonyok emberi méltóságához való jogát szükséges előtérbe helyezni a polgármester által hangoztatott – az egészség védelméhez való – jogon túl, a véleménynyilvánítás szabadságával szemben is. Következésképpen, az eljárás alá vont által tett, vitatott kijelentés semmiképp nem áll arányban az általa elérni kívánt céllal, hiszen az más eszközökkel is megvalósítható; úgy, hogy a közöshöz tartozók emberi méltósága ne szenvedjen sérelmet, velük szemben ne alakuljon ki megalázó, megszegyenítő, ellenséges környezet.

– Hivatkozva az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény preambulumaának bevezető mondatára („*az Országgyűlés, elismerve minden ember jogát ahhoz, hogy egyenlő méltóságú személyként élhessen...*”), valamint az Ebktv. preambulumaához fűzött kommentár 4. pontjára („*az egyenlő bánásmód követelménye a kötelezettekől azt kívánja meg, hogy tartózkodjanak minden olyan magatartástól, amely bizonyos tulajdonságaik alapján egyes személyek vagy személyek egyes csoportjaival szemben közvetlen vagy közvetett hátrányos megkülönböztetést, megtorlást, zaklatást vagy jogellenes elkülönítést eredményez.*”) a Hatóság megállapította, hogy az önkormányzat polgármestere mint a helyi önkormányzat szerve az Ebktv. 4.§ b) pontja értelmében az Ebktv. hatálya alá tartozik, akinek – mint közfeladatot ellátó személynek – be kell tartania a fentieket.

⁷⁰⁹ A polgármester Magyar Árpádné alábbi felszólalására válaszolt az érintett kijelentésével: „*igaz, hogy a cigányok bűnöznek, de a cigányok csak kis bűncselekményeket, lopásokat követnek el, például falopás, ami még az 5 ezer forintot sem éri el, és ezért őket rögtön börtönbe viszik, viszont a pesti nagyurak, akik milliárdokat lopnak, azoknak semmi bajuk nem esik. Igaz, hogy a cigányok 10 gyereket szülnek, akárhogy is, de felnevelik őket, de a magyarok megölik a csecsemőiket... most már kénytelen vagyok szólni, mert mindig hallom, hogy a cigány bűnözés, ezzel kapcsolatosan szeretnék, mert már többször hallottam, hát most már tényleg, hogy jó, van cigány bűnözés, de mi az, hogy cigány bűnözés, most ez, honnan tudják, hogy most van egy bűncselekmény, most ez, hogy cigány követte el, lehet, hogy magyar követte el. Nem tudom, milyen adatok alapján, a másik pedig, nem akarok megsérteni senkit, de a nem cigányok sokkal súlyosabb bűncselekményeket követnek el, mint a cigányok. Azért, mert – tessék meghallgatni képviselő asszony –, a cigányok amit általában elkövetnek, az a lopás, de az is kis érték, amit a nem cigányok és a, már így mondom, nagy fejek, a milliárdokat lopják. A cigányok elmennek egy bicikli fáért, őket azonnal viszik börtönbe, aminek az értéke még ötezer forintot sem halad meg. A nagyfejek milliárdokat lopnak. Mennek börtönbe? Nem. A másik. Romáknál – én pedig el fogok egyszer menni köztévébe, és el fogom mondani, hogy a romáknál nem ismert olyan bűncselekmény, hogy a gyerekeiket megölik. Szülnek, igaz, tíz gyereket, de azoknak életet adnak. Mindegy, hogy hogy, de akkor sem nem ölik meg. A magyaroknál, sajnos, már megmondom, nem így van, megszülik a gyereket, megölik, s nem is akármilyen módon. Akkor most melyik, ki követ el nagyobb bűncselekményt, a cigányok vagy a nem cigányok. Köszönöm szépen.*”

– Ennek értelmében a polgármester nem valósíthat meg kijelentésével olyan magatartást, amely sérti az emberi méltóságot, és az érintett személynek, illetve személyek csoportjának az Ebktv. 8. §-ban meghatározott valamely tulajdonságával van összefüggésben; célja vagy hatása pedig valamely személlyel vagy személyek csoportjával szemben megfélemlítő, ellenséges, megalázó, megszégyenítő vagy támadó környezet kialakítása. Ez a magatartás ugyanis a zaklatás tényállási elemeit valósítja meg, azonban értelemszerűen nem szükséges, hogy a jogszabály által nevesített valamennyi elem megvalósuljon a magatartás által.⁷¹⁰

– Az eljárás alá vont polgármester önmagában azzal, hogy egy nagyobb csoportra vonatkozóan (roma kisebbség, terhes nők, anyák) jogszabályok által is tilalmazott magatartásokat nevesített, nemcsak a vélelem szintjén, hanem határozott célzást téve arra, hogy tudomással bír e magatartások tanúsításáról, továbbá azzal, hogy ezen magatartásokat (magzatra káros gyógyszerek szedése, gumikalapács használata terhesség alatt) összefüggésbe hozta a születendő gyermek egészségi állapotával, a Hatóság álláspontja szerint megvalósította az Ebktv. 8.§ a) e) és l) pontjaiban felsorolt védett tulajdonsággal rendelkezőkkel szemben a zaklatás tényállását.

– A kijelentés, amely ismertté vált a média által a nagy nyilvánosság előtt is, alkalmas arra, hogy a fenti védett tulajdonsággal rendelkező, és az eljárás alá vont által külön is nevesített településeken élőkkel szemben, de e települések környezetében is

⁷¹⁰ 2003. évi CXXV. törvény Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról:

„4. § Az egyenlő bánásmód követelményét a) a magyar állam, b) a helyi és kisebbségi önkormányzatok, ezek szervei, c) a hatósági jogkörrel rendelkező szervezetek, d) a fegyveres erők és a rendvédelmi szervek, e) a közalapítványok, a köztestületek, f) a közszolgáltatást végző szervezetek, g) a közoktatási és a felsőoktatási intézmények (a továbbiakban együtt: oktatási intézmény), h) a szociális, gyermekvédelmi gondoskodást, valamint gyermekjóléti szolgáltatást nyújtó személyek és intézmények, i) a muzeális intézmények, a könyvtárak, a közművelődési intézmények, j) az önkéntes kölcsönös biztosítópénztárak, a magánnyugdíj pénztárak, k) az egészségügyi ellátást nyújtó szolgáltatók, l) a pártok, valamint m) az a)–l) pontok alá nem tartozó költségvetési szervek jogviszonyaik létesítése során, jogviszonyaikban, eljárásaik és intézkedéseik során (a továbbiakban együtt: jogviszony) kötelesek megtartani.”

„5. § Az egyenlő bánásmód követelményét a 4. §-ban foglaltakon túl az adott jogviszony tekintetében köteles megtartani, a) aki előre meg nem határozott személyek számára szerződés kötésére ajánlatot tesz vagy ajánlattétellel felhív, b) aki az ügyfélforgalom számára nyitva álló helyiségeiben szolgáltatást nyújt vagy árut forgalmaz, c) az állami támogatás felhasználása során létrejövő jogviszonyait tekintetében az állami támogatásban részesülő egyéni vállalkozó, jogi személy, illetve jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet az állami támogatás igénybevételeitől kezdődően mindaddig, amíg az állami támogatás felhasználását az arra jogosult szerv a rá vonatkozó szabályok szerint ellenőrizheti, valamint d) a munkáltató a foglalkoztatási jogviszony, az utasításadásra jogosult személy a munkavégzésre irányuló egyéb jogviszony, illetve az ezekkel közvetlenül összefüggő jogviszonyok tekintetében.”

„7. § (1) Az egyenlő bánásmód követelményének megsértését jelenti – különösen a III. fejezetben meghatározottak szerint – a közvetlen hátrányos megkülönböztetés, a közvetett hátrányos megkülönböztetés, a zaklatás, a jogellenes elkülönítés, a megtorlás, valamint az ezekre adott utasítás.”

„10. § (1) Zaklatásnak minősül az az emberi méltóságot sértő magatartás, amely az érintett személynek a 8. §-ban meghatározott tulajdonságával függ össze, és célja vagy hatása valamely személlyel szemben megfélemlítő, ellenséges, megalázó, megszégyenítő vagy támadó környezet kialakítása.”

olyan ellenséges, támadó és megszegényítő légkört alakítson ki, amely az érintett csoportokhoz tartozók identitására, személyiségére, további életére hosszabb időn keresztül negatív befolyást gyakoroljon, társadalmi megítélésüket csorbítsa, és növelje a velük szembeni előítéletességét.

A fentiek alapján – 2009. szeptember 30-án kelt EBH/1475/2009 ügyiratszámú határozatában – a Hatóság megállapította, hogy Edelény Város Önkormányzatának polgármestere, Molnár Oszkár a roma kisebbséghez tartozó nőekkel, illetve a településeken lakó várandós asszonyokkal, anyákkal szemben megsértette az egyenlő bánásmód követelményét, és megvalósította a zaklatás tényállását. Az eljárás alá vont polgármesternek megtiltotta a jogsértő magatartás jövőbeni tanúsítását, továbbá elrendelte a jogsértést megállapító jogerős és végrehajtható határozatának 90 napra történő nyilvános közzétételét az EBH honlapján, továbbá kötelezte az eljárást alá vontat a határozat 90 napra történő nyilvános közzétételére Edelény város honlapján.

A jogsértővel szemben alkalmazni rendelt szankciók – lásd Ebktv. 16.§ b) és c) pontjai; 362/2004. (XII. 26.) Kormányrendelet 16.§ (2) bekezdés – vonatkozásában a Hatóság hangsúlyozta, hogy a jogsértés súlya, az érintettek nagy száma indokoltta, hogy egymás mellett több szankció – a jövőbeli hasonló cselekedetektől való eltiltás, valamint a határozat nyilvános közzétételnek elrendelése – alkalmazását, hiszen hatását tekintve az ilyen és hasonló kijelentések alkalmasak arra, hogy hosszabb távon is negatív módon befolyásolják a kijelentéssel érintett csoporthoz tartozók társadalomban elfoglalt helyét. A Hatóság ezenkívül a határozat két helyen – saját honlapján és a kijelentés elhangzásának helye szerinti önkormányzat honlapján – történő nyilvános közzétételét is elrendelte, mivel ez az eszköz a legalkalmasabb arra, hogy másokkal szemben visszatartó erőként szolgáljon, és a széles nyilvánosság által megismerhető legyen a döntés. Eltekintett ugyanakkor a Hatóság az egyéni panaszokat benyújtó ügyfelek által kért többi szankció – így a pénzbírság – megállapításától, mert döntésével mindenekelőtt prevenciós célokat kíván elérni, elsősorban azt, hogy hasonló kijelentések egyetlen védett tulajdonsággal rendelkező személlyel – vagy ilyen személyek csoportjával – szemben se adhassanak lehetőséget a társadalom széles körében sztereotípiák megfogalmazására, negatív előítéletek táplálására.

3.1.2. A Fővárosi és a Legfelsőbb Bíróság döntései

A Fővárosi Bíróság 2010. március 22-ei⁷¹¹ jogerős ítéletében elutasította a polgármesternek a közigazgatási határozat törvényességét kétségbevonó keresetét. Az elsőfokú bíróság – a polgármester kereseti kifogása ellenére – megállapította, hogy a polgár-

⁷¹¹ 8.K.34.417/2009/3 sz.

mester cselekménye az Ebktv. hatálya alá tartozott, mivel a felperes kijelentését hivatalos minőségében, polgármesterként, a települési önkormányzat „egyszemélyes szerveként”, az önkormányzati jogok elsődleges letéteményeseként, a képviselő-testületet képviselni jogosult személyként tette.

A jogerős ítélet ellen a polgármester felülvizsgálati kérelmet nyújtott be, többek között arra tekintettel, hogy kijelentése nem tartozik az Ebktv. hatálya alá, ugyanis az ügyben regisztrált panaszosok nem edelényi lakosok, így vonatkozásukban nem minősül polgármesternek, velük nem áll jogviszonyban, nem a helyi önkormányzat szerve.

A Legfelsőbb Bíróság Kaszainé Mezey Katalin tanácselnökből, Tóth Kincső előadó bíróból és Kalas Tiborból álló tanácsa 2011. március 16-án tárgyaláson kívül meghozott ítéletében a polgármester felülvizsgálati kérelmét alaposnak találta, és az Egyenlő Bánásmód Hatóság határozatát hatályon kívül helyezte.

A döntés érvelése során a Legfelsőbb Bíróság mindössze egyetlen kérdést vizsgált: a polgármester kijelentésének az Ebktv. személyi hatálya alá tartozását. A Legfelsőbb Bíróság tehát jogértelmezését annak a kérdésnek az eldöntésére korlátozta, hogy melyek a helyi önkormányzat, valamint annak szervei működésével kapcsolatos jogviszonyok, amelyek e szervek tevékenységéhez kapcsolódnak, ugyanis a helyi önkormányzat és szervei – így a polgármester is – csak ezekben a jogviszonyaikban eljárva követhetik el az egyenlő bánásmód megsértését, és csak ezen kötelezettség elmulasztása esetén van lehetőség az Ebktv. szerinti elmarasztalásukra. Az antidiszkriminációs törvény hatálya ugyanis csak az önkormányzat és szerveinek működésével jogviszonyokra terjed ki; legyenek azok belső (az önkormányzat és szervei közötti) vagy külső (az önkormányzat és – a Legfelsőbb Bíróság sajátos megfogalmazása szerint – annak „állampolgárai” közötti) jogviszonyok. E jogviszony fennállását pedig a Legfelsőbb Bíróság szerint a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.) rendelkezései, elsősorban a kötelező feladatokat felsoroló 8.§ (4) bekezdés alapján kellett volna vizsgálni.⁷¹² A felperes polgármester – a képviselő-testület tagjaként, illetve települési képviselőnek minősülő személyként – ugyanis kizárólag önkormányzati, illetőleg „államigazgatási” (sic!) feladatai körében eljárva kerülhet kapcsolata meghatározott személyekkel, akik tekintetében köteles az egyenlő bánásmód megtartására.

A Legfelsőbb Bíróság döntése értelmében, ha egy polgármester kijelentései meg is valósítják ugyan a zaklatás tényállását, az egyenlő bánásmód kötelezettségét nem sérti meg, ha ezt nem a helyi önkormányzat „állampolgáraival” szemben teszi: a polgármesternek – mint az önkormányzati feladatokat ellátó képviselő-testület szervé-

⁷¹² E bekezdés nevesíti az egészséges ivóvízellátás, az óvodai nevelés, az általános iskolai nevelés és oktatás, az egészségügyi és szociális alapellátás, a közvilágítás fenntartását, a helyi közút- és köztemető biztosítását, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségek jogainak érvényesülését.

nek – ugyanis nincs olyan feladata vagy hatósági jogköre, amely más településeken lakó (esetünkben szendrőládi és laki) panaszosokat érintene, így közöttük nem jött létre jogilag szabályozott társadalmi viszony, azaz jogviszony. A polgármester tehát az adott ügyben tett nyilatkozatát – noha az a képviselő-testület ülésén hangzott el, ahol polgármesterként kért szót, és ekként is jegyzőkönyvezték azt – nem feladat- és hatáskörében eljárva tette meg, így nyilatkozata nem tartozik az Ebktv. hatálya alá: „A perbeli esetben a felperes nyilatkozataiért az általa képviselt önkormányzat felelőssége nem állapítható meg, mert a képviselőtestületi tagok feladatkörébe nem tartozó nyilatkozataiért a képviselt önkormányzat nem felelhet.”

A Legfelsőbb Bíróság azt is kimondta, hogy a képviselő-testületi tagság keretében és a képviselő-testületi ülésen formális felszólalásként regisztrált felszólalások nem minősülnek hivatalos jellegűnek: *„nem mint edelényi képviselőtestületi tag, hanem mint magánember tette meg Magyar Árpádné azokat a személyeskedő jellegű általánosításait, amelyekre a felperes – ugyancsak, mint magánember – a kifogásolt, hallomáson alapuló állításával reagált”.*

A döntés több tekintetben is problematikus, illetve érdemes a részletes elemzésre, ugyanakkor minden hibája mellett előremutató elemeket is tartalmaz a zaklatás tényállásának a gyűlöletbeszéd elleni fellépés során történő alkalmazhatóságára. Elsőként tekintsük át az érvelés hibáit!

Egyrészt, kapcsolódva a kötet második részében írtakhoz, alkotmányos szempontból igencsak kifogásolható a Legfelsőbb Bíróság abbéli szemlélete, miszerint egy hivatalos személy hivatalos minőségben, hivatali helyiségben tett kijelentése magánvélemény lehet. Demokrációkban a választott közjogi tisztségviselők akkor sem vetik le teljesen „hivatalos minőségüket”, ha elhagyják hivatali helyiségeiket, és például egy pártrendezvényen vagy egyéb nyilvános eseményen szólnak fel: politikai, de sok esetben közjogi tekintetben is megmaradnak közszereplőknek,⁷¹³ akiket az „egyszerű

⁷¹³ A közszereplő, ezen belül is a politikai közszereplő fogalmát az Alkotmánybíróság 36/1994. (VI. 24.) AB-határozata taglalja. A döntés szerint közszereplésnek minősül az a megnyilvánulás, amely a szűkebb vagy a tágabb társadalom életét, a helyi vagy az országos viszonyok alakulását befolyásolja. Némileg eltér a határozat definíciójától – amely azonosítja a hivatalos személyeket a közhatalmat gyakorló, illetőleg közszereplő politikusok személyével – a 2003. évi III. törvény (az elmúlt rendszer titkosszolgálati tevékenységének feltárásáról és az Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltáráról), amely alapján közszereplőnek az a személy minősül, „aki közhatalmat gyakorol, gyakorolt vagy közhatalom gyakorlásával járó tisztségre jelölték, illetve, aki a politikai közvéleményt feladatszerűen alakítja vagy alakította”. Bővebben lásd Sarkady Ildikó: A közszereplők személyiségvédelme a bírói gyakorlatban, *Médiakutató*, 2006/3. Bayer Judit így ír erről: „Az Alkotmánybíróság számos határozatában említi a „közszereplő politikus” fogalmát: többek között a 20/1997 (III. 19.), a 36/1994 (VI. 24.), a 23/1999 (VI. 30.), valamint a 34/2004 (IX. 28.) alkotmánybírósági határozatban. Részletebben foglalkozik a fogalommal az 57/2001 (XII. 5.), a 60/1994 (XII. 24.) és a 36/1994 (VI. 24.) alkotmánybírósági határozat. A 36/1994 (VI. 24.) alkotmánybírósági határozat indoklásában így fogalmaz: »a kritika megengedhetőségének határai tágabbak a kormányzat, a közhivatalnokok esetében, mint a politikusok tekintetében, és valamennyi közszereplő esetében tágabbak, mint a magánszemélyek tekintetében«. Ebből nyelvtani értelmezés útján arra következtethetünk, hogy a

állampolgároknál" szűkebb személyiségi jogi, illetve privátszféra-védelem illet meg. Egy képviselő-testületi ülésen felszólaló polgármesterről azt kijelenteni, hogy „magánszemélyként beszélt”: súlyos tévedés.

Fogalmilag értelmezhetetlen emellett a Legfelsőbb Bíróság által az önkormányzat és szerveinek működése során „az önkormányzat és annak állampolgárai közötti jogviszonyokra”⁷¹⁴ történő utalás is. Állampolgárság természetesen csak a nemzetközi jog alanyaként létező Magyar Köztársaság – illetve Magyarország – tekintetében létezik, és kérdéses, hogy a Legfelsőbb Bíróság e tanácsa vajon mire gondolhatott e szókapcsolat alkalmazásakor. Az állandó lakosokra? Vajon a nyaralótulajdonosok, a hajléktalanok, az ideiglenes lakosok beletartoznak a körbe? Az ítélet érvrendszerét tekintve a legvalószínűbbnek talán az tűnik, hogy a Legfelsőbb Bíróság úgy gondolja, hogy az önkormányzatot kizárólag a helyi választópolgárok tekintetében terhelik kötelezettségek. Ezzel kapcsolatban felmerül a kérdés, hogy ezek szerint létezhet-e olyan közszolgáltatás, amely nyíltan kirekesztő, diszkriminatív az átutazók és turisták vonatkozásban, de a helyi lakosok tekintetében nem? Ennek kifejtése, illetve ténylegesen létező jogi szakkifejezések használata azért lett volna célravezető a Legfelsőbb Bíróság részéről, mert a döntés mindössze annyit rögzít, hogy a nem edelényi panaszosok tekintetében a polgármester kijelentései nem tekinthetők zaklatásnak, ugyanakkor nem határozzák meg, hogy a polgármester és az önkormányzat aktusai mely természetes személyek tekintetében alapozzák meg a jogi felelősséget.

Ugyancsak kifogásolható a Legfelsőbb Bíróság abbéli jogértelmezése, miszerint az Ebktv. személyi hatályáról szóló 4. § felsorolását – „jogviszonyaik létesítése során, jogviszonyaikban, eljárásaik és intézkedéseik során (a továbbiakban együtt: jogviszony)” – megszorítóan azonosította a „hivatalos” eljárásokkal és intézkedésekkel. Minden jogszabály kötött értelmű szavakat használ, amelyek eltérő tartalomra utalnak – jelen esetben a „jogviszonylétesítés”, a „jogviszony”, valamint az „eljárás” és „intézkedés” kifejezések tekintetében. Az „eljárásaik és intézkedéseik” kifejezéseket a „jogviszony” – tehát a jogilag szabályozott viszony – mellett sorolja fel a törvény. A hivatalos eljárásokban a polgármester nyilván jogviszonyban van (mivel az eljárás jogilag szabályozott viszonyrendszer), ebből viszont az következik, hogy az „eljárást,

közzszereplő tágabb kategória, mint a politikusok és közhivatalnokok köre. Ugyanabban a bekezdésben pedig »közzszereplést vállaló személyeknek« nevezte őket (II. 2.). De nevezte őket »közfeladatot ellátó, illetve a közéletben szerepet vállaló« személyeknek is, máshol pedig a »közélet szereplőinek« (III. 1.). [...] A Ptk. kommentárja szerint közzszereplésnek az a megnyilvánulás minősül, amely befolyásolja a szűkebb vagy a tágabb társadalom életét, a helyi vagy az országos viszonyok alakulását [...]. Nyilvánvalóan nem csupán a közhatalmat birtokló, politikai közzszereplőket tekinti ilyennek, mivel megemlíti a »művészi, tudományos, illetve irodalmi működés körén kívül eső, így tehát az 'egyéb'ként' közzszereplést vállaló személy« esetét is. Ebből arra következtethetünk, hogy a művész, az írodalmár stb. is közzszereplőnek minősül, és ehhez képest vannak »egyéb« közzszereplők.” (Bayer Judit: A közélet és a közzszereplés fogalmának változásai a webes társadalomban, Médiautató, 2005/3).

⁷¹⁴ A szerző kiemelése.

intézkedést” más értelemben használja a törvény. Éppen ezért a Legfelsőbb Bíróságnak legalábbis indokolnia kellett volna, hogy miért tekint el az „eljárásai és intézkedéseik” szélesebb körű, az önkormányzati törvény hatásköri listáján túlmutató értelmezésétől, vagy a polgármester nyilatkozatát miért nem tekinti „eljárásnak vagy intézkedésnek”. Ha ugyanis megállapítható a megfélemlítő, ellenséges, megalázó, megszégyenítő vagy támadó környezet kialakulása és a polgármester nyilatkozata közötti ok-okozati összefüggés, a nyilatkozattétel minősülhet a törvény alapján „eljárás”-nak.

Ezzel együtt, még ha a Legfelsőbb Bíróság szigorúan formalista érvelésének kerekein belül is maradunk, erősen vitatható a személyi hatály kizárása. Az önkormányzati törvény ugyanis kötelező feladatként nevesíti a nemzeti és etnikai kisebbségek jogai érvényesülésének biztosítását. Az akkor hatályos nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény 3. § (5) alapján⁷¹⁵ pedig: „A kisebbségek tekintetében tilos az egyenlő bánásmód követelményének bárminemű megsértése.” Ez alapján egy olyan kijelentés, amely az etnikai származással összefüggésben fogalmaz meg általános jellegű derogáló véleményt a lakosság egyes csoportjainak vonatkozásában, megalapozhatja az antidiszkriminációs törvény személyi hatályát a település nemzeti-etnikai kisebbségi lakosságát illetően is. Egy edényi roma számára ugyanis nemzeti-etnikai hovatartozása miatt megfélemlítő, ellenséges, megalázó, megszégyenítő vagy támadó környezet kialakulásához vezethet az is, ha a település vezetője más települések lakói esetében az etnikai származást összeköti jogsértő, de legalábbis társadalmilag széles körben szélsőségesen elutasított viselkedéssel. Valószínűtlen az, hogy a polgármester nyilatkozata következményeként a közvéleményben kialakuló negatív vélemény pusztán a környékbeli település terhes roma nőire korlátozódna, de az edényiekre nem. Igaz, hogy a gyűlöletbeszéd polgári jogi, személyiségi jogi védelme tekintetében vitatott a sérelem kisugárzása az egyes személyekre, de a közigazgatási jog és az egyenlő bánásmód megtartásának kötelezettsége tekintetében ugyanezt vizsgálja, illetve indokolnia kellett volna a Legfelsőbb Bíróságnak.⁷¹⁶

Megemlítendő, hogy a Legfelsőbb Bíróság érvelése egymásnak ellentmondó és egymás mellett fenntarthatatlan elemeket is tartalmaz: hiszen, ha a bíróság arra alapozza a döntését, hogy egy adott település polgármestere polgármesterként nincs hatósági viszonyban más települések lakosaival, akkor vissza néhány bekezdéssel később kimondani, hogy a nyilatkozatot egyébként magánszemélyként tette.

Ehhez kapcsolódik az az ugyancsak nehezen védhető érv, amely szerint egy hiva-

⁷¹⁵ Az új nemzetiségi törvény sem hozott változást e tekintetben.

⁷¹⁶ A személyhez fűződő jogok korlátozott védelmét áttöri az Ebktv. zaklatástilalma, itt ugyanis nem feltétel, hogy név szerint beazonosítható személy ellen irányuljon a gyűlöletbeszéd. Lásd Polgári Eszter: A homofób gyűlöletbeszéd elleni jogi fellépés lehetőségei – Az Alkotmánybíróság és a jogalkotó csatája, in Takács, Judit (szerk.): *Homofóbia Magyarországon*, Budapest: L'Harmattan, 2011, 120–127.

talos személy kizárólag hivatalos, önkormányzati, illetőleg „államigazgatási” feladatai körében eljárva kerülhet kapcsolatba az egyenlő bánásmód követelménye által védett személyekkel. Ez – részletesebb kifejtés hiányában – arra enged következtetni, hogy a Legfelsőbb Bíróság az Ebktv. tárgyi hatályának fennállásával kapcsolatban is fenntartásokat fogalmaz meg. Ha ez így lenne, ezzel nem kevesebbet állítana, mint hogy minekutána a zaklatás nem önkormányzati feladat vagy az önkormányzati törvény által felkínált fakultatív hatáskör, így a polgármesternek nem lehet sem munkaköri kötelessége, sem hivatalos minőségében lehetősége arra, hogy sértő, megalázó, lealacsonyító környezetet alakítson ki, tehát fogalmilag kizárt az antidiszkriminációs törvény zaklatás tényállásának alkalmazhatósága.

A döntés ugyanakkor több tekintetben is jelentős. Egyrészt megerősíti a hivatalos személyek hivatalos minőségben tett aktusainak az érintett magánszférájába tartozására alapított, a jogi és politikai felelősség alóli mentességre irányuló kimentésének – sajnos, széles körben elfogadott – gyakorlatát. A jogvédelem tekintetében mérőddkönek és stratégiai fontosságúnak tekinthető azon törekvések tekintetében azonban nem feltétlenül jelent visszalépést a döntés, hogy nem zárta ki azt a jogértelmezést, amely szerint a közbeszédben széles körben terjedő rasszista gyűlöletbeszéd zaklatásnak minősül, és az egyenlő bánásmód megsértése miatt szankcionálható.⁷¹⁷ A Legfelsőbb Bíróság ezen döntése ugyanis az edelőnyi polgármester kijelentése kapcsán csak annak személyi hatálya hiánya miatt helyezte hatályon kívül a Hatóság döntését, de nem vitatta, azt, hogy az ilyen jellegű általánosítások, például a „cigánybűnözés” retorikája kimerítheti a zaklatás tényállását, és mint ilyen szankcionálható, amennyiben a személyi hatály fennáll, tehát például egy „országos hatáskörű” parlamenti képviselő, vagy a Legfelsőbb Bíróság standardjai szerint a helyi önkormányzat illetőségébe tartozó panaszos esetében.⁷¹⁸

⁷¹⁷ A kérdésről bővebben lásd Szajbely Katalin: Alternatív javaslat a gyűlöletbeszéd elleni fellépésre, in Majtényi Balázs (szerk.): *Lejtős pálya. Antidiszkrimináció és esélyegyenlőség*. Budapest: L'Harmattan, 2008, 179–182; valamint lásd még Gárdos-Orosz Fruzsina: Nemzetközi standardok és magyar kísérletek a gyűlöletbeszéd büntetőjogon túli szabályozására, *Föld-rész* 2, 2009, 3–4, 135–146.

⁷¹⁸ Ez Ebktv.-hez szakemberek által készített kommentár szerint a zaklatás tényállásának törvényi megfogalmazása a sérelmet szenvedett egyén szubjektív benyomásait mérlegeli és veszi alapul, mind az emberi méltóságot sértő magatartás, mind az ennek következtében kialakult ellenséges környezet értékelésekor (lásd Bihary László – Farkas Lilla Kádár András Kristóf – Kárpáti József: *Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény magyarázata*, Budapest: Másság Alapítvány, 2006). Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény magyarázata. Budapest: Másság Alapítvány. 49/2010 sz. határozatában az Egyenlő Bánásmód Hatóság azt is kimondta, hogy a zaklatás definíciójának lényeges eleme, hogy az nem kíván meg a zaklató részéről szándékosságot; jogellenes lehet ezért az olyan intézkedés, gyakorlat is, amely hatásában alkalmas az emberi méltóságot sértő, megszegyenítő, megalázó környezet kialakítására. Így a gyakorlatban zaklatásként értékelhető az olyan viccelődés, élcelődés vagy más megnyilvánulás is, amelynek bár nem deklarált célja a zaklatott személy megalázása, de az a zaklatott személy szubjektív benyomásai és környezete tapasztalatai szerint mégis alkalmas olyan környezet ki-

Ez a gyűlöletbeszéd elleni jogi fellépés újabb lehetőségét nyithatja meg, aminek jelentőségét az adja, hogy a büntetőjogi és polgári jogi eljárások, többek között az alkotmánybíróság esetjogára tekintettel (említett módon), többnyire alkalmatlannak bizonyultak. Az eset – az EBH határozata és az azt helybenhagyó bírósági ítéletek – jelentősége abban áll, hogy újszerű kapcsolatot teremt a gyűlöletbeszéd és az egyenlő bánásmód követelménye között. A két fogalom összekapcsolására már a kisebbségi biztos is tett jogalkotási javaslatot,⁷¹⁹ amely korai állapotában elvérzett. A Hatóság rámutat arra, hogy létezik a hatályos jogszabályok alapján is olyan, az Alkotmánybíróság által a közösségeket érintő gyűlöletbeszédnek az egyéni jogsérelemre való átsugárzásával kapcsolatban hozott 96/2008. (VII. 3.) AB határozatával összhangban lévő jogértelmezés is, amely alkalmat teremt a jogi, közigazgatási jogi fellépésre.⁷²⁰

3.2. A kiskunlacházi „cigánybűnöző”-zés

Az edelényi esethez sokban hasonlít a Legfelsőbb Bíróság 2011. október 18-ai azon döntése, amelyet az Egyenlő Bánásmód Hatóság kiskunlacházi polgármestert érintő határozatának a felülvizsgálata tárgyában hozott.⁷²¹ Az eset a következőben foglalható össze:

A tizennégy éves Horák Nóra 2008. november 23-i erőszakos halála után Kiskunlacházán erős romaellenes hangulat alakult ki a helyi lakosság körében. Mindközben a helyi önkormányzat november 28. napjára összejevetelt szervezett, „Demonstráció az erőszak ellen az életért” címmel, amelyen Répás József polgármester felszólalóként a következőképp fogalmazott: *„Féljenek az erőszakot tevők, a tolvajok, a gyilkosok! Kiskunlacházán nincs helye az erőszaknak, nincs helye a bűnözőknek, Kiskunlacházán elég volt a roma erőszakból! Kiskunlacháza és Magyarország a békés tör-*

alakítására, amely az emberi méltóságot sérti. Idézi Polgári Eszter: A homofób gyűlöletbeszéd elleni jogi fellépési lehetőségei – Az Alkotmánybíróság és a jogalkotó csatája, in Takács, Judit (szerk.): *Homofóbia Magyarországon*, Budapest: L'Harmattan, 2011, 126. Tágabb kontextusban, például az iskolai környezetben a szakkirodalom megkülönbözteti az iskolások közötti közvetlen és közvetett zaklatást. *„Ebben a besorolásban a közvetlen zaklatás nyílt támadást, míg a közvetett zaklatás megszegénytést, kiközösítést jelöl [...] az iskolai zaklatás bullyingként ismert válfaja a lelki kényszerítés (pszichoterror) olyan formája, amely nagyon gyakran hordoz szertartásszerű (rituális) elemeket egyéni vagy csoportos célok megvalósítása érdekében.”* Uitz Renáta: Uitz Renáta: Emberi jogokon innen – büntetőjogon túl: A homofóbia enyhébb formái elleni fellépési lehetőségeiről, in Takács Judit (szerk.): *Homofóbia Magyarországon*, Budapest: L'Harmattan, 2011, 111.

⁷¹⁹ MTI: Az egyenlő bánásmódról szóló törvény módosításával szankcionálná a gyűlöletbeszédet a kisebbségi ombudsman, *Jogi Fórum*, 2008. augusztus 26.

⁷²⁰ Az Ebktv. 7. § „érintett” és „valamely”, tehát konkrét személyről beszél mint a jogsértés elszenvédőjéről, míg a közösségeket érintő gyűlöletbeszédnek a polgári jogi dogmatika alapján nincs konkrét sértettje.

⁷²¹ Kfv.III.39302/2010/8.

vénnytisztelő polgároké. Most már ne hagyjuk, hogy ellopják a javainkat, megverjék az időseket és meggyalázzák a gyermekeket. Ma még mi vagyunk többen." Az ítélet szerint: „E nyilatkozatot követően a romákban jelentős félelem alakult ki, mivel a polgármester kijelentései növelték a kialakulóban lévő romaellenességet, és hozzájárultak az irányukban addig békésnek mondható közhangulat megromlásához." A polgármester – több, az erőszakkal, a közbiztonsági helyzettel és a romákkal kapcsolatos nyilatkozatot követően – a Mi Újságunk helyi önkormányzati lap 2009. márciusi számának 9. oldalán „Most már tényleg elég volt!” címmel közölt egy írást, amely 2009. február 11-én a Magyar Nemzet című napilapban is megjelent. E cikkben Répás kifejtette, hogy „Egyre-másra látnak napvilágot azok a brutálisabbnál brutálisabb bűncselekmények, amelyek elkövetői igazoltan cigány származásúak voltak. A balliberális média és a kormány felelős tagjai ennek ellenére továbbra is rasszizmusról beszélnek [...] Sajnos azt kell mondani, ma Magyarországon nyílt intézményes rasszizmus folyik a magyarság ellen [...] Itt nemcsak rólunk van szó, hanem minden tisztességes cigány emberről, aki megpróbál emberként boldogulni. Ők is elszenvedői a brutalitásoknak. Be kell végre fejezni a társadalom terrorizálását, és szándékos félelemben tartását. Nem lehet elfogadni azt, hogy egyesek a kisebbségi lét árca mögé bújva több jogot élvezzenek, mint a többségi társadalom. Egy normális társadalom működésének alapja az, hogy az emberek biztonságban érzik magukat. Egy olyan világ, ahol, ha este elmegyek otthonról, akkor a saját lábamon és nem hullaszákban érkezem haza." Ezen túlmenően a Mi Újságunk 2009. októberi számának 12. oldalán a polgármester nyílt levelet intézett Magyarország miniszterelnökéhez. Ebben több ízben tesz utalást a romák által elkövetett bűncselekményekre, majd megkérdezi: „Hány Olaszliszka kell még?” A levél későbbi részében hangot ad azon véleményének, hogy a hatóságok a romák biztonságát fontosabbnak tartják a magyarokénál, majd felteszi a kérdést: „Tudja-e, hogy mi a valóság a mai Magyarországon, melynek Ön a Miniszterelnöke? Cigányok rugdosnak halálra embereket, láncfűrészsel fenyegetik a magyar gazdákat, mert azok meg akarják védeni a tolvajoktól terményeiket. Magyar embereket tartanak egyes cigányok rabszolgasorsban, gyerekeket vernek meg mobiltelefonjukért, és hogy elvegyék kis zsebpénzüket. Idős, munkában megöszült emberek rettegnek cigány tizenévesektől, akik kaszákkal támadnak azokra, akik szót emelnek az erőszak ellen, és akik orvosokat fenyegetnek meg, hogy kábító hatású gyógyszereket írjanak fel részükre. Az Ön Kormányja mindent megtett, hogy a Magyar Gárdát betiltsa, mondván, hogy félelmet kelt, és gyűlöletet szít, de miért nem tiltja be a cigány szabadcsapatokat, akik felfegyverkezve egész megyéket tartanak rettegésben, akik még a rendőrökre is rátámadhatnak büntetlenül? [...] Minden becsületes magyar és cigány ember azt akarja, hogy végre rend legyen Magyarországon! [...] Emberek milliói rettegnek a cigányság egy része általi állandó erőszaktól."

A polgármester ezen nyilatkozatára, valamint más megnyilvánulásaira tekintettel a Magyar Helsinki Bizottság mint közérdekű igényérvényesítésre jogosult szervezet kérelmet nyújtott be az Egyenlő Bánásmód Hatósághoz az egyenlő bánásmód követelményének megsértése, illetve zaklatás megállapítása végett.

3.2.1. Az EBH határozata

Az EBH/187/1/2010. számú 2010. január 19. napján kelt határozatával megállapította, hogy az eljárás alá vont polgármester a település roma kisebbségéhez tartozó személyekkel szemben megsértette az egyenlő bánásmód követelményét, és megvalósította a zaklatás tényállását. A polgármester a határozat ellen keresetet nyújtott be, amelyben vitatta, hogy megnyilatkozásai bármilyen módon bárki jogait megsértették volna.

3.2.2. A Fővárosi és a Legfelsőbb Bíróság döntései

A Fővárosi Bíróság, osztván – az edelényi döntéshez hasonlóan – a polgármester azon jogi álláspontját, hogy nyilatkozata nem tartozik az Ebktv. hatálya alá, hatályon kívül helyezte az EBH határozatát, és új eljárás lefolytatására kötelezte, azzal az indoklással, hogy az önkormányzat által szervezett lakossági demonstráción történő polgármesteri felszólalás a véleménynyilvánítás körébe tartozott; valamint azzal, hogy a polgármester által mondottak nem képviselő-testületi ülésen hangzottak el – aki noha polgármesterként, de nem hivatalos minőségében vett részt a lakossági fórumon.⁷²² A Fővárosi Bíróság szerint nem állapítható meg, hogy mit tekint a Hatóság

⁷²² Az edelényi polgármester arra is hivatkozott, hogy a Magyar Helsinki Bizottság társelnöke, dr. Kádár András Kristóf egyben az Egyenlő Bánásmód Hatóság Tanácsadó Testületének tagja is, ekként a kérelmezőként való fellépése összeférhetetlenséget eredményezett. Ítéletét részben erre – az edelényi eset tekintetében irreleváns körülményre – is alapozta a Fővárosi Bíróság, számon kérve, hogy az EBH eljárása során nem vizsgálta az összeférhetlenség kérdését, illetve, hogy mivel a közigazgatási iratok között nem volt megtalálható az Egyenlő Bánásmód Hatóság Tanácsadó Testületének azon ügyrendje, amelyben az összeférhetlenségi szabályokat vizsgálni kellett volna, ezért ezen vizsgálatot csak az alperes tudja elvégezni a megismételt eljárásban, és csak ennek tükrében lehet azt megállapítani, hogy az Ebktv. 3. §-ának e) pontja szerinti társadalmi és érdekképviselői szervezetként a Magyar Helsinki Bizottság jogosult volt-e eljárás megindítását kérni. Az EBH azt fejtette ki a felülvizsgálati kérelmében, hogy nem kellett vizsgálnia az eljárása során hivatalból, hogy fennállhat-e esetleges összeférhetlenségi ok, és a bíróság sem ilyen irányú jogszabálysértésre alapította a határozatát, amelynek indoklásából az sem tűnik ki, hogy mely eljárási jogszabályt is sértette volna meg a hatóság. Összeférhetlenségre vonatkozó szabályt jogszabály állapíthat meg. A Tanácsadó Testület tagjai tekintetében az Ebktv. 17/C. §-ának (3) bekezdése szabályozza a testület tagjainak kinevezésére vonatkozó kizáró okokat; ezen túlmenően a testület tagjának összeférhetlenségét nem szabályozza jogszabály, hanem a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 42–43. §-ában foglalt kizárási szabályok határozzák meg a közigazgatási eljárásokban a hatáskör gyakorlójával – az ügyintézőkkel és a hatóság vezetőjével – szemben fennálló, ügyintézésből való kizárási okokat, és azok felderítésekor követendő eljárást. A Tanácsadó Testület hatáskörét az Ebktv. 17/B. §-a állapítja meg, amelyből kitűnik, hogy a testület véleményezési jogkörrel rendelkezik az egyenlő bánásmód követelményét érintő jogszabályok tekintetében, egyúttal a hatóságot jogértelmezéssel segíti. A Tanácsadó Testület a hatóság az Ebktv. 14. § (1) bekezdésének a) és b) pontja szerinti feladatok ellátásában nem vesz részt, hatásköre a hatósági eljárásokban való részvétellel nem terjed ki, vagyis az ügy elintézésében a Tanácsadó Testület nem vesz részt, ebből

olyan eljárásnak, intézkedésnek, jogviszonynak, amely megalapozza az Ebktv. hatályát; tekintetbe véve azt a megfogalmazást, hogy a polgármester „részéről a demonstráción elhangzott egy beszéd, ez nem intézkedés, nem teremt jogviszonyt, nem tartozik az eljárás fogalmi kritériumai közé sem. Az Ebktv. hatálya alá tartozás valamilyen hatósági önkormányzati eljárást, intézkedést, tehát konkrét tettet, cselekedetet, tevékenységet követel meg. Ezért vizsgálni szükséges, hogy mennyiben keletkeztet közigazgatási eljárást a Mi Újságunk 2009. márciusi, illetve októberi számában megjelent cikk, nyílt levél. A cikk és a nyílt levél megírása ugyanis a bíróság szerint nem valósít meg intézkedést, eljárást, illetve nem teremt jogviszonyt sem.”

Az EBH felülvizsgálati kérelmében kifejtette, hogy tévedés az a bírósági álláspont, amely szerint a polgármester nem polgármesterként járt volna el a kifogásolt esetekben, hiszen az Ebktv. lehetővé teszi – a preambulumban foglalt hatékony jogvédelem követelményének megfelelően – például azt is, hogy könyvtárak intézkedései, eljárásai zaklatásnak minősüljenek, pedig azok nyilvánvalóan nem keletkeztetnek közigazgatási eljárást; illetve konkrét jogviszony olyankor sem jön létre, amikor nem konkrét személyekkel szembeni jogsértés vagy annak közvetlen veszélye fordul elő, hanem pontosan meg nem határozható nagyobb csoportot érint egy intézkedés. Mindezek alapján egyértelmű, hogy az Ebktv. más fogalomrendszert használ: az Ebktv. „intézkedés” és az „eljárás” fogalma az nem azonos a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. Törvény (a továbbiakban: Ket.) „hatósági eljárás” fogalmával. A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 2. §-ának (3) bekezdése az önkormányzati jogok között említi a helyi önkormányzat azon jogát, hogy véleményt nyilvánítson, és kezdeményezést tegyen a feladat- és hatáskörébe nem tartozó, a helyi közösséget érintő ügyekben, és ezen jogkörében járt el a polgármester, amikor a demonstrációt összehívta, azon szerepelt, illetve, amikor a helyi önkormányzati lapban véleményt

következően nem tekinthető a Ket. 43. § (4) bekezdése szerinti hatáskör gyakorlójának. Mindezt a hatóság hivatalból nem észlelhette a kizárási ok fennállását. Ezen túlmenően, a közigazgatási eljárás során az ügyfelek nem jelentettek be kizárási okot. A Tanácsadó Testület a saját tagjaival szemben felmerülő további kizárási okokat határozati formában bővítette az Ebktv.-hez képest, és a Testület 5/2009.(X.26.) Tt. számú határozata értelmében tagjai nem járhatnak el jogi képviselőként az Egyenlő Bánásmód Hatóság vagy bíróság előtti eljárásokban. Jelen esetben erről nem is volt szó, mert a Magyar Helsinki Bizottságot dr. Fazekas Tamás ügyvéd képviselte, az ő részére adott a Magyar Helsinki Bizottság ügyvédi meghatalmazást, amelyet a Magyar Helsinki Bizottság másik társelnöke, dr. Pardavi Márta írt alá. Azaz, dr. Kádár András Kristóf nem sértette meg a Tanácsadó Testület fenti számú határozatának rendelkezését azzal, hogy jogi képviselőként járt volna el a hatóság előtti eljárásban. A Magyar Helsinki Bizottság által benyújtott előkészítő irat is megerősítette, hogy az Ebktv. 17/B. §-ának (2) bekezdése kifejezetten rögzíti, hogy a Testület által adott jogértelmezés a hatóságot eljárása során nem köti, így dr. Kádár András Kristóf semmiféle olyan viszonyba nem kerülhetett a hatósággal, amely a szervezet részéről eljáró jogi képviselő által beadott kérelem, közérdekű igényérvényesítés akadálya lehetne.

nyilvánított: ezért az Ebktv. 4. §-a értelmében mindezek intézkedésnek minősülnek. A polgármester jogosult továbbá úgynevezett protokolláris képviselőt ellátására is, ami az Alkotmánybíróság 961/B/1993. AB számú határozata értelmében a polgármester közjogi képviselői jogai körébe vonható kérdés, és ami felhatalmazza arra, hogy részt vegyen, fellépjen – nem közhatalmi eljárásban – például ünnepélyes állami vagy közösségi rendezvényeken. A polgármester, mivel közvetlenül választják, saját személyében a helyi lakosságot reprezentálja; viszont amikor publikál, vagy amikor felszólal egy demonstráción, az önkormányzatot képviseli, illetve az Ötv. által ráruházott feladatot látja el.

A Magyar Helsinki Bizottság által benyújtott előkészítő irat kifejti, hogy amikor a jogalkotó megállapította az Ebktv. személyi hatályát (4. §), és szankcionálni rendelte a zaklatást (10. §), ezzel nemleges választ adott arra a kérdésre, hogy egy polgármesterként fellépő személy véleménynyilvánítási szabadságába beletartoznak-e olyan kijelentések, amelyek személyek csoportjával szemben az Ebktv. 8. §-ában meghatározott tulajdonságukra, jelen esetben az etnikai kisebbséghez való tartozásukra tekintettel megfélemlítő, ellenséges, támadó környezet kialakítására irányulnak, illetve ilyen hatással járhatnak. Felhívták a figyelmet arra is, hogy a polgármester a határozattal kifogásolt cikkeket is mint polgármester írta alá, ez pedig azt jelenti, hogy polgármesteri hatáskörben mondta mindazt, amit szóban és írásban közölt. Megállapítható tehát, hogy a kisebbséghez tartozók méltósága és a véleményszabadság mint alapvető jog ütközése esetén jogalkalmazói mérlegelésnek már nincs helye, így a polgármester esetében a jogsértés aggálytalanul megállapítható. Utalt továbbá az Alkotmánybíróság 30/1992.(V.26.) AB számú határozatára és a 18/2004.(V.25.) AB számú határozatára, amelyekből kitűnik, hogy a közösségek méltósága a véleménynyilvánítási szabadság alkotmányos korlátja lehet, és mivel az uszító, gyalázkodó, gyűlölet- és hisztériakeltő megnyilvánulások az emberi civilizáció ellen hatnak, az ilyen jelenségekkel szembeni határozott fellépés mindenkitől – különösen a közélet szereplőitől – elvárható. Ugyanilyen jellegű szabályokat tartalmaz a perbeli időszakban hatályos rádiózásról és televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény (a továbbiakban: Média tv.), valamint az Alkotmánybíróság 1006/B/2001. számú AB határozata, amelynek értelmében egyértelműen megállapítható, hogy a véleménynyilvánítás szabadsága nem korlátozhatatlan alapjog: ezen AB határozat értelmében „beláthatatlanul káros” lehet egy polgármester ilyen jellegű megnyilvánulása.

A polgármester felülvizsgálati ellenkérelmében előadta, hogy a jogerős ítélet helyesen értelmezte az Ebktv. 4. §-ának b) pontját, hiszen ez a szabály jogviszonyokról, eljárásokról és intézkedésekről beszél, ezek pedig olyan egyértelmű kategóriák, amelyek kizárólag közhatalmi jogkör gyakorlása körében értelmezhetők, míg a demonstráción való felszólalás és az újságcikkközlés jogi hatás kiváltására alkalmatlan tevékenységek. Előadta továbbá, hogy az Ötv. 2. §-ának (3) bekezdése polgármestertől

eltérő jogalanyiságú szervre, az önkormányzatra terjed ki, tehát jelen eljárásban ez az alperesi hivatkozás súlytalan; valamint, hogy a Média tv. 3. § (2) bekezdésére vonatkozó AB határozatra való hivatkozás is súlytalan, hiszen egy hatályon kívül helyezett jogszabályról van szó. A felülvizsgálati tárgyaláson a polgármester hosszan idézte a Legfelsőbb Bíróság edelényi döntését, kiemelve, hogy annak alapján még egy képviselő-testületi ülésen elhangzottak sem tekinthetők olyan intézkedésnek, amelyek az Ebktv. hatálya alá tartozó jogviszonyt hoznának létre.

A Legfelsőbb Bíróság döntése értelmében az EBH felülvizsgálati kérelme kisebb részben alapos, nagyobb részben alaptalan. A Legfelsőbb Bíróság megállapította, hogy a jogerős ítélet három okra figyelemmel helyezte hatályon kívül az alperes határozatát:

- egyrészt azért, mert nem vizsgálta az alperesi beavatkozó mint igényérvényesítő és az eljáró hatóság közötti esetleges összeférhetetlenséget;

- másrészt, mert az alperes határozatában foglalt indokok nem alapozták meg azt az alperesi álláspontot, hogy a polgármester közhatalmi jogkörében járt volna el a demonstráción, illetve a cikk és a nyílt levél közlésével az Ebktv. 4. §-a alá tartozó eljárást vagy intézkedést valósított volna meg, ezért a megismételt eljárásban vizsgálni szükséges, hogy mennyiben keletkeztek ezek a magatartások közigazgatási eljárást, illetve olyan határozatot kell hozni, amelyből megállapítható, hogy mit tekint a hatóság olyan eljárásnak, intézkedésnek, jogviszonynak, amely megalapozza a hatóság eljárását;

- harmadik okként megjelent az is az ítélet indokolásában, hogy a bíróság nem tekinti az Ebktv. hatálya alá tartozónak a polgármester magatartásait, mert azok nem közhatalmi jellegű eljárások és intézkedések.

A Legfelsőbb Bíróság előjáróban rögzíti, hogy a második és a harmadik hatályon kívül helyezési ok egymásnak ellentmond, mivel vagy vizsgálni kell a megismételt eljárásban, hogy az önkormányzatot képviselő polgármester feladat- és hatáskörébe tartozhatnak-e a polgármester által tanúsított magatartások, és ekként polgármesteri eljárásának, intézkedésének minősülhetnek-e – vagy kifejezetten nem minősülhetnek annak, és akkor e körben nincs szükség új eljárás lefolytatására.

A Legfelsőbb Bíróság, összhangban az edelényi döntéssel, itt is csak abban az esetben tartotta megállapíthatónak, hogy az Ebktv. 4. §-ának b) pontja alapján kifogásolt magatartások a polgármester mint az önkormányzat szerve eljárásának, intézkedésének minősülnek, ha azok a polgármester, illetve az általa képviselt önkormányzat feladat- és hatáskörébe tartoznak. Az indoklás szerint egyértelmű, hogy az Ebktv. 4. § b) pontjának alanyi oldala megvalósult jelen esetben, mert a polgármester az önkormányzat szerve, sőt törvényes képviselője a képviselő-testületnek, amely szervet az önkormányzati feladat- és hatáskörök megilletnek – lásd Ötv. 9. § (1) bekezdés. Az nem vitatható, hogy az önkormányzat által összehívott demonstráción a felperes mint

polgármester szólalt fel, és az önkormányzat lapjában is mint polgármester tette köz-zé véleményét, nyílt levelét. A továbbiakban tehát azt kell vizsgálni a megismételt eljárásban, hogy ezek a tevékenységek tekinthetők-e olyan kifelé irányuló aktusoknak, amelyek jogilag szabályozott társadalmi viszonyt hozhatnak létre az érintettekkel. Ez aktustani vizsgálódást igényel, azaz vizsgálni kell, hogy jogi hatás kiváltására alkalmas aktusokról van-e szó (pl. eljárást kezdeményező aktus, hatósági intézkedés, polgári jogi, munkajogi stb. aktus). Mindez azt jelenti, hogy a helyi önkormányzat és szervei esetében nemcsak a közhatalmi jogköreikben gyakorolt feladat- és hatáskörök tekintetében állapítható meg az Ebktv. hatálya, hanem minden más, joghatás kiváltására alkalmas jogi aktus tekintetében megállapítható lehet (pl. munkajogi aktus). Nem tartoznak ugyanis az Ebktv. hatálya alá azok a belső jogi aktusok (internaktusok), amelyek nem kifelé, az egyenlő elbánás követelményének vélelmezett sérelmét elszenvedő személyre – panaszosra – irányulnak, és ezáltal vele jogilag szabályozott társadalmi viszonyt nem hozhatnak létre. Ugyanígy nem tartoznak ide az olyan tényleges cselekmények, amelyekhez nem kapcsolódhat kifelé irányuló – szükségszerűen közvetett – jogi hatás (pl. döntés-előkészítés). Ilyen eset a polgármester által hivatkozott, képviselő-testületi ülésen (valamely döntés megalapozását szolgáló) vitában kifejtett vélemény, mivel ez olyan döntés-előkészítő aktusnak tekinthető, amely tényleges cselekmény, de kifelé irányuló jogi hatást nem vált ki.

A Legfelsőbb Bíróság a megismételt eljárás vonatkozásában szükségesnek tartotta megjegyezni, hogy az Ebktv. 10. §-a (1) bekezdésének alkalmazása során szükséges vizsgálni azt is, hogy a zaklatás megvalósítható-e személyek csoportjával szemben, figyelemmel arra is, hogy amikor nemcsak konkrét személyre vonatkoztatható az adott tényállás, hanem személyek csoportjára is, olyankor ezt az Ebktv. külön kiemeli – lásd pl. Ebktv. 10. § (2) bekezdése. Az Ebktv. 10. §-ának (1) bekezdésében a zaklatás megfogalmazásakor csak az érintett személy 8. §-ban meghatározott tulajdonosságára utal.

Minderre tekintettel, a Legfelsőbb Bíróság a jogerős ítéletet – az indokolás megismételt eljárásra vonatkozó iránymutatására is kiterjedő módosításával – hatályában fenntartotta.⁷²³ A (a kézirat lezárásakor még folyamatban lévő) megismételt eljárás során ezért azt kell kifejtenie az EBH-nak, hogy a polgármester vizsgált magatartásai olyan kifelé irányuló intézkedések, eljárások-e, amelyek az önkormányzat feladat és hatáskörébe tartoznak, de legalább is amellett kell érvelnie, hogy nemcsak az önkormányzati törvényben felsorolt feladat- és hatáskörökbe tartozó eljárások és intézke-

⁷²³ A Legfelsőbb Bíróság emellett úgy ítélte meg, hogy eljárása során az EBH-nak nem kellett vizsgálnia, hogy dr. Kádár András Kristóf tekintetében fennállt-e olyan összeférhetetlenségi ok, amely az ügy érdemi megítélését befolyásolta, ugyanis az Ebktv. összeférhetlenségi okokat nem szabályoz, eljárására a Ket. szabályai irányadók, és az csak a kizárás jogintézményét ismeri, amelyre viszont a közigazgatási eljárás során kellett volna hivatkozni; utólag már nem.

dések tartoznak az Ebktv hatálya alá, hanem – a józan ész iránymutatásának megfelelően, ugyanis az Alaptörvény 28. cikke értelmében a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy azok a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak – az azon túlmutató, a polgármester által tett egyéb intézkedések és eljárások is. E tekintetben remélhető, hogy a közszereplő fogalmának fent említett meghatározása zsinórmértékül szolgál majd az EBH és a bíróságok számára. Az mindenesetre előremutató, hogy a Legfelsőbb Bíróság nyitottnak tűnik egy olyan jogértelmezés irányába, amely szerint egy polgármesternek nem csak a közhatalmi jogkörének gyakorlása során történt eljárásai és intézkedései tartozhatnak az egyenlő bánásmódról szóló törvény hatálya alá.

4. A RIMÓCI ROMA BICIKLISTÁK ESETE

Ahogy a korábbi fejezet elemzése rámutat, az etnikai profilalkotás sajátossága az, hogy a nagyfokú diszkreció birtokában végrehajtott egyedi intézkedések jogellenessége még illegitim, pl. rasszista motiváció esetén sem lehet bizonyítható, ugyanis praktikusán kizárólag egy gyakorlat esetében lehet igazolni az etnikai profilalkotás jelenlétét: egy intézmény vagy egy személy tartós magatartásában. Az, hogy az etnikai hovatartozás szelekciós kritériumként jelen van egy gyakorlatban, értelemszerűen csak egy hosszabb időn át érvényesülő gyakorlat esetében mutatható ki. Intézményes diszkriminációról lévén szó, az elmarasztalásra is leginkább például a rendőri szervek – és nem az eljáró rendőr – vonatkozásában kerülhet sor. A jelenlegi antidiszkriminációs dogmatikában a közvetett hátrányos megkülönböztetés ugyan kiterjed arra, ha egy látszólag semleges rendelkezés aránytalanul sújt egy meghatározott védett tulajdonsággal rendelkező társadalmi csoportot, azonban ez a fogalom nem alkalmazható az etnikai profilalkotásra, mert ebben az esetben nincs olyan látszólag semleges rendelkezés, ami alapja lenne az egyébként diszkriminatív gyakorlatnak. Többnyire ugyanis nem az igazoltatási gyakorlat alapjául szolgáló explicit jogalkotói⁷²⁴ rendelkezés vagy rendőri vezetői utasítás eredményez etnikai aránytalanságot, hanem a rendőri gyakorlat résztvevőinek olyan, mérlegelésen alapuló tevékenysége, amit a szükséges és jogszerű diszkreció birtokában végeznek el. A gyakorlat valójában olyan közvetlen hátrányos megkülönböztetést jelent, ami egyedi esetben, egy szélesebb kontextustól elszigetelten vizsgálva bizonyíthatatlan, és közel sem egyértelmű, hogy a jogszerű eljárás eredményeként alkalmazott szankció tekinthető-e olyan jogellenes hátránynak, amelyre kiterjed az antidiszkriminációs jog „hátrány” fogalma. Az pedig külön veszély, hogy mivel az etnikai profilalkotás aránytalan hatást jelent egy csoportra, az

⁷²⁴ Ilyen ritka kivétel volt például a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete elnökének említett, a terrorizmus finanszírozása és a pénzmosás megelőzéséről és megakadályozásáról szóló 1/2004. évi ajánlása, amely többé-kevésbé egyértelműen az arab és muzulmán országok vonatkozásában meghatározott adatszolgáltatási kötelezettséget állapít meg a pénzintézetek számára. Az ajánlás szerint „Alkalmazni kell a pénzmosás szándékának felismerését szolgáló eljárásokat különös tekintettel akkor, ha bár kis összegek mozognak, de mind a rendeltetésük, mind jogcímük bizonytalan. Küldjük és címezettjük vonatkozásában gyakran ébredhet kétség a pénzügyi szolgáltatónál. Az ügyleteket elsőként olyan szempontból célszerű vizsgálni, hogy azok kapcsolatban állhatnak-e a megjelölt nemzetközi listákon meghatározott személyekkel, országokkal (sic!), illetve szervezetekkel. Kiemelt figyelmet kell fordítani azokra az elektronikus úton küldött és fogadott összegekre, amelyek bizonyos szempontok miatt nem szokványosak, így különösen az összeg nagysága, a kedvezményezett cél-ország (sic!), a rendelkező ügyfél országa, a pénznem, a küldés/fogadás tekintetében.”

ilyen eseteket a jogalkalmazó közvetett hátrányos megkülönböztetésnek értékelheti, két okból: az etnikai alapú közvetlen diszkrimináció nem menthető ki,⁷²⁵ míg a közvetett igen, illetve az is megtörténhet, hogy a jogalkalmazó azért nem állapítja meg a közvetett diszkriminációt sem, mert az etnikai profilalkotás alapjánál nincs látszólag semleges rendelkezés.⁷²⁶

Ne feledjük – különös tekintettel a kötet első részében a kiszervezett rendvédelemről írtakra –, hogy azok az alkotmányos és rendészeti kérdések, amelyek a közterületek rendőreivel kapcsolatban felmerülnek, bevásárlóközpontok, áruházak biztonsági őreivel kapcsolatban is ugyanannyira relevánsak. Éppen ezért lehet kézenfekvő megoldás a jogi fellépésre az állami, közhatalmi szereplők mellett a privátszektor aktoraira is kiterjedő antidiszkriminációs jog. A kérdés az lesz, hogy az antidiszkriminációs jog hagyományos fogalmai (közvetett, közvetlen diszkrimináció, zaklatás, szegregáció) alkalmasak-e egy olyan, ugyancsak hátrányos megkülönböztetést eredményező hatósági gyakorlat szankcionálása, ahol a diszkrimináció intézményes gyakorlat formájában jelentkezik – ugyanis a konkrét intézkedések, igazoltatások önmagukban többnyire nem jogszerűtlenek. E kötet konklúziója végső soron az, hogy – a gyűlöletbeszéd zaklatásként történő felfogásának analógiáját alkalmazva – elképzelhető a hagyományos fogalmak kiterjesztő értelmezése, de adott esetben a fogalmak és jogintézmények bővítése is szükségesnek bizonyulhat, és a megoldást az is jelenthetné, ha a jogalkotó az etnikai profilalkotást a diszkrimináció sajátos formájaként ismerné el. Ez egyébként nem lenne idegen az antidiszkriminációs jog fejlődési irányától, hiszen amint láttuk, a zaklatás, a szegregáció és a megtorlás már olyan *sui generis* tényállások, amelyek eltávolodnak a hátrányos megkülönböztetés eredeti fogalmától, azaz az összehasonlítható helyzetben lévő személyek közötti (bizonyos szempontok szerint) tiltott különbségtételtől. Nézzük meg, hogyan működhet ez a gyakorlatban!

A közelmúlt stratégiai perei közül kiemelkedik egy úttörőnek tekinthető kezdeményezés: az az eljárás, amelyet a Magyar Helsinki Bizottság 2012-ben mint közérdekű igényérvényesítő indított az Egyenlő Bánásmód Hatóság előtt a Nógrád Megyei Rendőr-főkapitányság ellen, a rimóci roma lakossággal szemben alkalmazott szelektív, diszkriminatív rendőrségi eljárások kapcsán.⁷²⁷ A Magyar Helsinki Bizottság (MHB) álláspontja szerint a rendőrségi igazoltatási statisztikák és helyszínbírságnomtatványok nyolc hónapra kiterjedő vizsgálata alapján, illetve azoknak az igazol-

⁷²⁵ 2003. évi CXXV. törvény az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról, 7. § (3) Általános rendelkezések – A törvény hatálya.

⁷²⁶ A kérdésről bővebben lásd M. Tóth Balázs – Pap András László: *A hatékonyság mítosza. Az etnikai profilalkotás alkotmányos és rendészeti kérdőjelei*, Budapest: L'Harmattan, 2012; továbbá M. Tóth Balázs: *Az etnikai profilalkotás a bűnmegelőzésben és a bűnüldözésben* (Ph.D. értekezés), Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Deák Ferenc Doktori Iskola, 2011, 110–130.

⁷²⁷ EBH/865/2011.

tartott személyek feltételezett etnikai hovatartozásával történő összevetése alapján megállapítható, hogy a rendőrség közvetlen hátrányos megkülönböztetést alkalmazott a kerékpárral közlekedő rimóci illetőségű romákkal, illetve romának tartott személyekkel szemben.⁷²⁸

4.1. A Magyar Helsinki Bizottság stratégiája és a vizsgálat módszertana

Az eljárás során alkalmazott stratégia és az érvelés alapjául szolgáló vizsgálati módszertan egyaránt figyelemre méltó. Az MHB beadványának alapjául két adatelemzés szolgált. A vizsgált időszakban (2011. január 1. és szeptember 5. között) a rendőrség által a helyszíni bírságokról és feljelentésekről készített statisztikai kimutatásban 135 kerékpárossal szembeni intézkedés szerepel. A Magyar Helsinki Bizottság ezeket az adatokat vetette össze a 2001-es népszámlálás adataival, valamint az ELTE Társadalomtudományi Karának általános szociális munkás hallgatói által 2004–2005-ben felvett, adatokkal,⁷²⁹ továbbá a Magyar Tudományos Akadémia Gyermekszegénység Elleni Programjának a térség roma lakosságára vonatkozó adataival. A másik vizsgálatot a Magyar Helsinki Bizottság munkatársai a rendőrség által az érintett időpontban kiállított helyszínbírság-nyomtatványok elemzése által végezték el. A 182 darab helyszínbírság-nyomtatvány tanúsága szerint 138 helyszíni bírságot a kerékpár felszerelési hiányosságai miatt szabtak ki, 19-et ittas kerékpározásért, 1-et kerékpárral elkövetett köztisztasági szabálysértésért, 7-et gyalogosan elkövetett szabálysértés miatt. További 17 ügyben feljelentést tettek az elkövetővel szemben.

A helyszínbírság-nyomtatványok az alábbi, az eset szempontjából releváns adatokat tartalmazták: a közúti járművek forgalomba helyezésének és forgalomban tartásának műszaki feltételeiről szóló hatályos jogszabályban⁷³⁰ meghatározott szabálysértés megnevezése; az elkövetés pontos dátuma és időpontja; az elkövetés helye; az eljárás alá vont személy vezetékneve és keresztnéve; az eljárás alá vont személy anyjának vezetékneve és keresztnéve; az eljárás alá vont személy lakhelye; a Szécsényi Rendőrkapitányság által alkalmazott szankció, valamint az, hogy az eljárás alá vont személy korábban követett-e már el hasonló szabálysértést. Ez az adatmennyiség alkalmasnak bizonyult arra, hogy a Magyar Helsinki Bizottság munkatársai következtetéseket vonjanak le a rendőrségi intézkedési gyakorlat etnikai dimenzióiról, ugyanis az intézkedés alá vont személyek vezeték- és keresztnéve, valamint lakóhelye alap-

⁷²⁸ Ivány Borbála – Pap András László: Rendőri etnikai profilalkotás az Egyenlő Bánásmód Hatóság előtt, *Fundamentum* (megjelenés alatt).

⁷²⁹ Lásd Bass László: Egy év – szociális problémák változásai egy hátrányos helyzetű kistérségben. *Esély*, 2006/4, 21–47.

⁷³⁰ 6/1990 (IV.12.) KÖHÉM rendelet.

ján valószínűsítették, hogy ki számít romának. Ennek során köztudomású tényekre, a korábbi rimóci jegyző nyilatkozatára, valamint a szécsényi kistérségben a Magyar Tudományos Akadémia Gyerekszegénység elleni Programjában dolgozó, a roma közösséget jól ismerő helyi szakemberek (Biztos Kezdet Gyerekházak munkatársai, iskolai koordinátorok, szociális munkások) által a korábbi rimóci jegyzőnek adott információk alapján határozták meg azokat a neveket és lakóhelyeket, amelyek helyben jellemzően romák által viselt névnek, illetve romák által lakott területnek minősülnek, és ekként valószínűvé teszik, hogy az adott személy roma, illetve a többség romának tartja.

Tekintettel arra, hogy a bírósági gyakorlat alapján a helyszínen dolgozó szakemberek vagy ott élő személyek nyilatkozata, a név és a lakóhely beazonosítása megfelelő valószínűsítést jelent ahhoz, hogy az adott személyt vagy személyeket roma származásúnak, illetve romaként számon tartottnak tekintsük,⁷³¹ Az eljárásban a Magyar Helsinki Bizottság munkatársai a köztudomású és a szakemberek nyilatkozata alapján roma származásúnak, illetve romaként számon tartottnak tekintették egyrészt azokat, akiknek vezetékneve vagy anyja vezetékneve: Bada, Bangó, Berki, Csemer, Csík, Farkas, Gazsi, Gáspár, Lakatos, Oláh, Pikács, Pusoma, Rácz, Szörös, Tupi. Ugyan az alábbi vezetéknevek is gyakoriak a helyi roma közösségben, az ezeket viselőket azonban csak akkor sorolták a valószínűsíthetően romák, illetve romának számítók közé, ha vagy anyjuk neve, vagy lakóhelyük is roma származásra utal: Balázs, Csonka, Horváth, Petrovics. A vizsgálat során ugyancsak a roma származást, illetve a romaként számon tartottságot valószínűsítő körülményként értékelték, ha az intézkedés alá vont személy lakóhelye az adott településen az alábbi utcák valamelyike volt: Rimócon a Mikszáth, Magashegyi, Akácos, Hunyadi, Dankó Pista, Ludányhalászi: Dankó, Vigh utca; Magyargécen a Petőfi (Béke) utca; Nagylócon a Csalogány utca; Nógrádmegyeren a Dankó, Attila, Orgona utca; Varsányon a József Attila, Dankó, Dobó, Dózsa György utca, illetve Ságvári út felső része.

4.2. A vizsgálat eredményei

Az eljárások etnikai aránytalansága a kerékpár felszerelésének hiányosságai miatt kiszabott helyszíni bírságokat tekintetében egészen nyilvánvaló: 36 olyan eset van, amelynek elkövetője rimóci lakos, ez az összes ilyen szabálysértés 26%-a. A szám nem 36 különböző személyt takar, mert néhány érintettet többször is megbírságoztak. Ez a tény azonban nem torzíja a következtetéseket, hiszen azt vizsgáljuk, hogy hány al-

⁷³¹ Lásd például a fent ismertetett, az Esélyt a Hátrányos Helyzetű Gyerekekért Alapítvány által alkalmazott és a bíróság által elfogadott érvelést, illetve valószínűsítést a Debreceni Ítéltábla Pf.20.683/2005/7. számú ítéletében: http://www.cfc.hu/hajduhadhaz_hu.html

kalommal került sor szankció kiszabására roma⁷³² személyekkel szemben. Az ittas kerékpározás miatt szankcionált személyek (19) közül csupán 2 rimóci lakos. A gyalogosan elkövetett szabálysértés miatt eljárás alá vont személyek mindegyike rimóci illetőségű volt, és közülük csupán egy volt, aki nem a romák által lakott utcák egyikében élt. Az összes többi bírsággal sújtott személy (35 fő) a romák által lakott utcák valamelyikében élt. Emellett mindössze 2 olyan személy van a bírsággal szankcionáltak között, akiknek a neve nem szerepel a tipikus „roma neveket” tartalmazó fenti felsorolásban, ám egyikük a helyi köztudomás szerint a romák által lakott utcák egyikében lakik. A fentiekből következően tehát egyértelműen valószínűsíthető, hogy a rendőrség a vizsgált időszakban – egy személy kivételével – kizárólag romákra szabott ki helyszíni bírságot a kerékpár felszerelésének hiánya miatt, ami 97,2%-os arányt jelent. Ez az arány jelentősen meghaladja a település roma lakosságának arányát, amely legfeljebb 30% körüli.

A Magyar Helsinki Bizottság vizsgálata azonban tovább ment: a rimóci lakosok által a kerékpár felszereltségének hiányával megvalósított szabálysértések elkövetési helyét is áttekintették, és az alábbi megállapításokra jutottak: 5 szabálysértést a romák által lakott utcákban követtek el; további 3 szabálysértést Rimóc „belterületén” követtek el, 17 szabálysértést a Rimócot és Szécsényt összekötő úton követtek el, a fennmaradó 11 cselekmény elkövetési helye pedig Szécsény belterülete. A fenti adatsorból az látszik, hogy a szabálysértések elkövetőinek közel felét a térségi központ (Szécsény) és a vizsgálatunk tárgyát képező falu közötti úton büntetik meg. Ha a romák és a nem romák is nagyságrendileg ugyanolyan arányban, esetleg a lakossági arányoknak megfelelő számban közlekednek kerékpárral a városok között, akkor nyilvánvalóan kirívóan aránytalan a 97%-ban romákat sújtó bírságolás. Egy másik lehetséges magyarázat az aránytalanságra az lehetne, hogy a romák gyakrabban indulnak Szécsénybe biciklivel, mint a nem romák, hiszen – a korábbi rimóci jegyzőtől származó információk szerint – előbbieknél olykor buszjegyre sincs pénzük. Ebben az esetben viszont szükségessé vált annak a vizsgálata, hogy a rendőrség milyen alapon jelölte ki ellenőrzési pontként a településeket összekötő, elsősorban roma kerékpárosok által használt útvonalat. Ha ugyanis olyan helyszínt jelöl ki, amelyet jellemzően inkább romák használnak, akkor ezzel nyilvánvalóan hozzájárul a bírságolási gyakorlat etnikai aránytalanságához.⁷³³

⁷³² A fejezet további részében a „roma” és „nem roma” kifejezések külön kifejtés nélkül a percepció által meghatározott – a közösség, illetve a rendőrök által számon tartott, feltételezett – nemzetiségi hovatartozásra értendők.

⁷³³ Érdemes megemlíteni, hogy a felszerelés hiánya miatt megállapított bírságok összege meglehetősen következtelenül alakul, egyes bírságok azonban retorziós szándékra utalnak. A legmagasabb bírságösszeget, 20 000 forintot három alkalommal szabták ki: kétszer csengőhiány (!) miatt; egy alkalommal pedig azért, mert az eljárás alá vont személy elengedett kormányon biciklizett. Mindhárom szankcionált személy valószínűsíthetően roma. Az a két személy, akit a csengőhiány miatt bírságotlalt ilyen összegre, rimóci

Az MHB munkatársai áttekintették az ittas kerékpározás miatt helyszíni bírsággal sújtott személyek, illetve szabálysértések adatait is. Összesen 19 esetben büntetett a rendőrség az adott időszakban ittas kerékpárvezetés miatt. Az ittasan bicikliző személyek közül a korábban is alkalmazott teszt alapján 3 volt romának tekinthető, közülük egy sem rimóci lakos. A helyszíni bírsággal sújtott személyek közül 3 személynek volt rimóci lakhelye, közülük egy sem lakott a „roma utcákban”, egyikük neve sem szerepelt abban a listában, amely a roma származásra utaló neveket tünteti fel. Tehát valószínűsíthetően ezek a személyek nem romák. A rimóci romákat érintő 97%-os (a kerékpár felszerelésének hiánya) és 0%-os (ittas kerékpározás miatt kiszabott helyszíni bírság) arányok közötti kirívó különbség a Magyar Helsinki Bizottság álláspontja szerint csak azzal magyarázható, hogy utóbbi esetben a szabálysértés látható, azaz a biciklista imbolyogva, bizonytalanul közlekedik (ezt támasztják alá az ittas kerékpározás miatt tett rendőri feljelentések is, tudniillik valamennyi szövege azt tartalmazza, hogy az érintett „imbolyogva közlekedett”), amíg a felszerelés – pl. fékszerkezet – hiánya nem állapítható meg minden esetben első ránézésre (figyelemmel a kerékpár haladási sebességére). Az utóbbi miatt megbüntetett kerékpárosok kiválasztásának oka ezért bizonyára a kerékpáros megjelenése, amely nyilvánvalóan magában foglalja a roma származásra utaló tényezőket is. A két arány közötti kirívó különbség ésszerű magyarázata az, hogy ittas kerékpározás esetén valószínűleg az összes, láthatóan szabálysértést elkövető személyt megállítják a rendőrök, és a feltételezett nemzetiséghez tartozástól függetlenül felelősségre vonják őket. Ezekben az esetekben egyébként a felelősségre vonás csupán az ittaság miatt történik meg, a kerékpár hiányosságai miatt nem, noha távolról sem biztos, hogy az ittasan kerékpározó személyek járműve minden esetben tökéletes felszereltségű. Emellett azt látjuk, hogy az ittas kerékpározás miatt megbírságoltak lakhelye földrajzilag sokkal arányosabb eloszlást mutat, mint a kerékpár felszerelésének hiánya miatt kiszabott bírságoké.

A rimóci lakhellyel rendelkező kerékpárosok vonatkozásában tett, közvetlen megkülönböztetésre vonatkozó megállapítást megerősíti a kistérség többi településén alkalmazott, etnikailag aránytalan rendőri gyakorlat. Az MHB elemzése arra is rámutat – az ELTE Társadalomtudományi Karának hallgatói által felvett eredmények alapján megállapított, lakosságon belüli etnikai arányokat összevetve a bírságolási gyakorlatot –, hogy egyértelmű a trend: ha magas a romák lakosságon belüli aránya a településen, akkor a bírságok száma is magas. Az arány Rimócon kivételesen ma-

illetőségű, és nincs adat arra, hogy a vizsgált időszakban a kérdéses bírságolást megelőzően szabtak volna ki velük szemben bírságot (azaz, a maximális bírság kiszabásának oka nem lehetett a „visszaesés”). Egy alkalommal 19 000 forintos helyszíni bírságot szabtak ki, szintén rimóci illetőségű, valószínűsíthetően roma személlyel szemben, akinek sem csengője, sem első lámpája nem volt. A vizsgált időszakban neki sem volt korábbi bírsága.

gas: közel négyszer magasabb a helyszíni bírsággal sújtott romák aránya, mint a lakosságon belüli arányuk. Azon a három településen (Hollókő, Nógrádsipek, Szécsényfalu), ahol a népszámlálási adatok és az ELTE adatai alapján a legalacsonyabb a romák aránya – ezt az is bizonyítja, hogy ezeken a helyeken cigány kisebbségi önkormányzat sincs – egyetlen esetben sem szabtak ki bírságot. Szécsényben, a kistérség egyetlen városában a többi településhez képest nagyságrendekkel többen laknak (5800 fő), mint a többi településen (400–1800 fő), a bírságok aránya azonban nem tükrözi a lakosságszámbeli eltérést; ez is azt mutatja, hogy azt sokkal inkább az egyes településeken élő roma lakosság aránya befolyásolja: ahol ez az arány magasabb, ott gyakoribbak a bírságok. Ezen információból is arra következtetünk, hogy a rendőrség az ellenőrzési pontokat kifejezetten a cigány emberek által sűrűn lakott településekre helyezi.

A Magyar Helsinki Bizottság munkatársai a települések domborzati jellegét is megvizsgálták, és megállapították, hogy nem a földrajzi jellemzők határozzák meg a bírságolás gyakorlatát, amely adott esetben következhetne abból, hogy a magasabban fekvő településeken kevésbé használnak biciklit a lakosok. Például Nógrádmegyeren az összlakosság 1600 körüli, magas a roma lakosság aránya,⁷³⁴ ahogy a kiszabott bírságok száma is (25 db). Varsányban ugyanennyien laknak, de a roma lakosok aránya jelentősen alacsonyabb⁷³⁵, ahogy a bírságok száma is (2 db). Nógrádmegyer azonban magasabban fekszik, és domborzata is változatosabb, mint a sík területen fekvő Varsányé. Ha ugyanezt az összehasonlítást a szomszédos – és nagyjából azonos domborzati viszonyok által jellemzett – Varsány és Rimóc⁷³⁶ vonatkozásában tesszük meg, akkor az okozati összefüggés az etnikai hovatartozás és a fokozott hatósági figyelem, illetve szankcionálás között még inkább valószínűsíthető.⁷³⁷

⁷³⁴ A KSH adatai szerint 12%, az ELTE mérése alapján 50%.

⁷³⁵ A KSH adatai szerint 3,7%, az ELTE mérése alapján 15%.

⁷³⁶ Kb. 1 700 lakos; a romák aránya a KSH szerint 13%, az ELTE mérőszámai alapján 25%; a bírságok száma: 37 db.

⁷³⁷ Érdemes megemlíteni, hogy a rendőrség az Országos Rendőr-főkapitányság (ORFK) által kiadott hűvéri feladatterv alapján megyei feladattervet hajtott végre, amelynek célja három héten át a kerékpárosok fokozott ellenőrzése volt, a személyi sérüléssel járó közlekedési balesetek visszaszorítása érdekében. Ebben az időszakban számarányában több bírságot szabott ki a rendőrség, azonban a bírságoltak lakhelye vagy származása nem mutat jelentős eltérést a feladatterven kívüli időszakhoz képest. Tehát a romákkal szemben jelentősen gyakrabban kiszabott bírság előfordulását nem magyarázza a fokozott ellenőrzés, nem emiatt alakul ki a nemzetiségi csoportok közötti különbség. A célkitűzést mellel a rendőrségi kimutatásokból lesűrítendő bírságolási gyakorlat nem tükrözi, hiszen nagyságrendekkel nagyobb mértékben szabtak ki a rendőrök a kerékpár felszereltségének hiánya miatt bírságot, mint ittas járművezetés következtében. Ez a gyakorlat nem illeszkedik ahhoz a feltételezéshez sem, hogy az ittas kerékpározás nagyságrendileg balesetveszélyesebb, mint a hiányos felszereléssel való biciklizés. Az arányok tehát ismételtelen a közvetlen hátrányos megkülönböztetésre engednek következtetni.

A tendenciózus rendőrségi eljárás további bizonyítékeként a Magyar Helsinki Bizottság arra vonatkozóan is végzett vizsgálatokat, hogy egyrészt nemcsak romák járnak kerékpárral, hanem ez általános a vizsgált településeken (ezt az ittas kerékpárosokkal szembeni intézkedésekre vonatkozó fenti adatok is bizonyítják), továbbá, hogy nem csak a roma lakosok kerékpárja hiányos felszereltségű. Ez utóbbinak alátámasztására elsőként internetes keresést végeztek. 2011 májusában maga a rendőrség tájékoztatót arról, hogy Nógrád megyében egy közbiztonsági program keretében átvizsgált 1132 darab – általános iskolások által használt – kerékpárból mindösszesen 703 darab felelt meg a jelenleg hatályos jogszabályban meghatározott műszaki feltételeknek⁷³⁸, azaz a kerékpárok 62%-a nem megfelelő felszereltségű volt. (Az MHB beadványa szerint nincs okunk feltételezni, hogy a gyermekek által használt kerékpárok rosszabb állapotúak lennének a felnőttekénél, sőt, még azt is megkockáztathatjuk, hogy a szülők több figyelmet fordítanak gyerekük biztonságára, mint a sajátjukra.)

A Magyar Helsinki Bizottság munkatársai emellett az Express.hu internetes hirdetési újságban is rákerestek a Nógrád megyében eladásra kínált használt kerékpárookra: összesen 23 képes találatot kaptak: 3 hirdetéshez nem voltak képek (sem arra vonatkozó leírás, hogy a bicikli „tartalmazza-e” a csengőt, lámpákat, fényviszaverőt), 3 gyerekbiciklit és 2 szobakerékpárt is hirdettek. A további 16 (egy hirdető két különböző kerékpárról is közölt fényképeket) bicikli esetében a weboldala feltöltött fotók pontos képet adtak abból a szempontból, hogy a kerékpárok rendelkeznek-e a szükséges felszereléssel, azaz csengővel, első lámpával, hátsó lámpával vagy fényviszaverővel. A 16 kerékpárból csupán kettő olyan volt, amely valamennyi szükséges felszereléssel rendelkezett. (Az MHB szerint nem életszerű az a helyzet, hogy az eladó a fényképezésen kívüli időben a kerékpáron olyan felszereléseket is használt volna, amelyek a fotózás idején nem voltak a biciklin, sőt, vélhetően a lehető legjobb állapotában, a legteljesebb felszereltségében kívánta bemutatni kerékpárját.) Az MHB beadványában azt vélte, hogy a kerékpárok felszereltségének tekintetében a kép az egyes települések vagy kistérségek vonatkozásában is hasonló lehet, a nemzetiségi csoporthoz való tartozás pedig nincs összefüggésben a kerékpár felszereltségével. Ezt alátámasztandó 2012. március 6-án a Magyar Helsinki Bizottság munkatársa, Ivány Borbála személyesen járt Rimócon, ahol tucatnyi fényképet készített a településen letámasztott kerékpárokról. Ezek tanúsága szerint a rimóci utcákon, a szociális boltnál, az azzal szemben lévő – árukat egy kertben kínáló – boltnál, a közösségi háznál, az általános iskolánál, a helyi ABC-áruháznál, a Petőfi Sándor utcánál található büfénél, a postánál, az István király utcában lévő patikánál, a Takarékpénztárnál, a vegyesboltnál, a sportcsarnoknál, valamint a polgármesteri hivatalnál a látogatás időpontjában található 22 kerékpár közül 18 hiányos felszereltségű volt, és csupán 4

⁷³⁸ Forrás: a Rendőrség honlapja (www.police.hu).

volt kifogástalan (amennyiben a csengőt és a lámpák meglétét vizsgáljuk), tehát a rendőrség 5-ből több mint 4 esetben büntethetné a kerékpárokat használókat.

Ebből következően feltételezhető, hogy miután (függetlenül a használók etnikai hovatartozásától) a kerékpárok igen nagy része nem megfelelően felszerelt, nagy valószínűséggel bármikor találhatnak a rendőrök olyan okot, amely miatt a megállított kerékpárost megbüntethetik. Ha tehát a helyszíni bírsággal sújtott emberek lakosság-számhoz vetített arányához képest nagyobb arányú a romák száma – érvel a Magyar Helsinki Bizottság –, az azt jelenti, hogy a rendőrök elsődlegesen a romákat állítják meg, és ellenőrzik, ami közvetlen hátrányos megkülönböztetést jelent.

Tekintettel arra, hogy a Szécsény és Rimóc közötti útszakaszon szabták ki a helyszíni bírságok közel felét a rimóci lakosokra a kerékpár felszereltségének hiánya miatt, a Magyar Helsinki Bizottság munkatársai helyszíni vizsgálatot tartottak a térségben, és megállapították, hogy a romák feltételezhetően gyakrabban indulnak Szécsénybe biciklivel, mint a nem romák, mivel közöttük nagyobb a szegénység, mint a falu nem roma lakossága körében. Az útszakasz mintegy négy kilométer hosszú, változatos domborzaton fut, több hosszú és viszonylag meredek emelkedő található benne, tehát minden bizonnyal csak azok közlekednek itt kerékpárral, akik más közlekedési eszköz igénybevételét nem engedhetik meg maguknak. Ezért kérdésként merül fel az, hogy a rendőrök milyen megfontolások alapján választották ki ellenőrzési pontként ezt az útszakaszt. Ha ennek nincs hivatkozható alapja, akkor ez is az egyenlő bánásmódot sértő gyakorlatra enged következtetni.

4.3. A jogi érvelés

Az Egyenlő Bánásmód Hatóság elé terjesztett beadványban a Magyar Helsinki Bizottság a rimóci roma lakosokat érő, a kerékpár-felszerelés hiánya miatti szabálysértési fellépés aránytalanságában megjelenő hátrányos megkülönböztetést rója a rendőrség terhére. A hátrány és a védett tulajdonság közötti okozati összefüggést a más típusú szabálysértésekre vonatkozó adatokkal és a szécsényi kistérség más településein tapasztalt jellemzőkkel támasztja alá. Érvelésében az MHB kifejti, hogy bár önmagában értelemszerűen nem jogszerűtlen, ha a kerékpárok kötelező tartozékaira vonatkozó szabályok megsértőit a rendőrség joghátránnyal sújtja, amennyiben az egyedi intézkedésekből összeadódó szankcionálási gyakorlat ésszerűen alá nem támasztható etnikai aránytalanságot mutat, az a csoport egésze (és ekként szükségsszerűen az ahhoz tartozó egyének) vonatkozásában nyilvánvaló és – az intézkedésre kiválasztás illegitim szempontjai miatt – jogszerűtlen hátrányt valósít meg. Az Ebktv. 7. § (2) bekezdése szerint nemcsak egyedi intézkedés, mulasztás, utasítás, hanem gyakorlat is sértheti az egyenlő bánásmód követelményét. Ennek következtében az MHB szerint a rendőrség által a vizsgált időszakban alkalmazott intézkedések gyakorlatnak

tekinthetők az Ebktv. rendelkezései szempontjából. A fentiek alapján a Magyar Helsinki Bizottság érvelése szerint az egyenlő bánásmód követelményének közvetlen hátrányos megkülönböztetés formájában történő megsértése megállapítható, hiszen a rimóci lakosság roma részével szemben a rendőrség aránytalan intézkedési gyakorlatot folytat, és a rendőrség nem tudja bizonyítani, hogy az aránytalanságnak az érintettek roma mivoltától eltérő, legitim indoka van. A beadvány szerint a rimóci kerékpárt használó személyekkel kapcsolatos intézkedések esetében van okozati összefüggés az érintettek etnikai hovatartozása és a velük szemben alkalmazott rendőri fellépés között. Arra való tekintettel, hogy a kerékpárok felszerelése általánosan nem megfelelő, azonban a rendőrök a romákat jelentősen nagyobb arányban állítják meg és ellenőrzik, és a helyszíni bírsággal sújtott személyek között számszerűen és a lakosság számarányához képest is jelentősen nagyobb arányban vannak, a rendőrségi gyakorlat a roma származású személyekkel szemben közvetlen hátrányos megkülönböztetést valósít meg.

Mihály István Nógrád megyei rendőrfőkapitány 2012. március 19-én kelt észrevételében azt írja, hogy:⁷³⁹ „*kénytelen elfogadni azt [...], hogy bizonyos tények, körülmények, adatok egyfajta [...] csoportosítása közvetíthet olyan információt [a rendőrség számára], mely indokoltta teheti az Egyenlő Bánásmód Hatóság éreklődéskörébe vágó jogalkalmazási gyakorlatokat érintő egyfajta orientatív információk áramoltatását*”. Mindazonáltal, a kötet második részében leírtaknak, a rasszizmus Murphy-törvényének megfelelően, a rendőrség beadványában azon az alapon támadja az MHB beadványában foglaltakat, hogy „*egy személy roma nemzetiséghez való tartozását kizárólag az érintett személy nyilatkozata alapján lehet megítélni*”. Válaszában a Magyar Helsinki Bizottság rámutatott, hogy a jogsértés a rendőrök percepcióján alapuló megkülönböztető bánásmód alapján is megállapítható, és ezt (utalva pl. az EBH 461/2010 számú, iskolai szegregációval kapcsolatos ügyére⁷⁴⁰ vagy a Debreceni Ítéletábla említett ítéletére⁷⁴¹) az EBH és a bíróságok gyakorlata is egyértelműen elfogadja. Kifejtette emellett, hogy amennyiben kizárólag az önbevalláson alapuló etnikai származást, illetve nemzetiséghez való tartozást ismernénk el mint a védett tulajdonság fennállására vonatkozó valószínűsítést, akkor a nem egyedi panaszosok, a közérdekű igényérvényesítést benyújtók jogérvényesítési lehetősége kiüresedne, hiszen a jogsérelmet szenvedett személyektől – illetve ezen belül is csak a beazonosítható egyénektől – csupán rendkívüli nehézségek árán lehetne a védett tulajdonságra vonatkozó nyilatkozatokat beszerezni. A jövőbeni jogsértés veszélye vonatkozásában pedig nyilvánvalóan lehetetlen az érintettek nyilatkozatának beszerzése.

⁷³⁹ 2. oldal, 3. bekezdés.

⁷⁴⁰ Forrás: az Egyenlő Bánásmód Hatóság honlapja (www.egyenlobanasmod.hu).

⁷⁴¹ Forrás: az Esélyt a Hátrányos Helyzetű Gyerekeknek Alapítvány honlapja (www.cfcf.hu).

4.4. Az EBH vizsgálata és az egyezség

Az ügy végül egyezséggel zárult. Az Egyenlő Bánásmód Hatóság megállapította, hogy „a lefolytatott bizonyítási eljárásban megállapítást nyert, hogy az önmagukban jogszerű és szakszerű egyedi rendőri intézkedések összeadódó hatása etnikai aránytalanságok előidézéséhez vezethetett, ami ugyanakkor az egyedi rendőri intézkedések vizsgálata alapján a főkapitányság részéről – a helyszíni bírsággal sújtott személyek nemzetiségi hovatartozására vonatkozó adatok kezeléséhez szükséges törvényi felhatalmazás, és így az erre vonatkozó adatok ismeretének hiányában – nem volt feltárható és ezáltal észlelhető. A fentiek jövőbeli elkerülése érdekében, azért, hogy a cigány nemzetiséghez tartozó személyek egyenlő bánásmódhoz való joga megfelelően érvényesüljön, a Nógrád Megyei Rendőr-főkapitányság a következő lépéseket teszi meg”:

- az Egyenlő Bánásmód Hatóság által az egyenlő bánásmód érvényesítése és a társadalmi érzékenység fejlesztése érdekében szervezett tréningre a Szécsényi kistérségben közterületi szolgálatot teljesítő rendőri állományból legalább 5 főt delegál, továbbá a főkapitányság teljes területéről további legalább 15 főt, akik részt vesznek a háromnapos képzésen;

- a főkapitányság-vezető az egyezség tartalmát annak az Egyenlő Bánásmód Hatóság általi jóváhagyását követő 15 napon belül a belső intranet rendszerén keresztül megismerteti a Nógrád megyei rendőri vezetőkkel, továbbá a Nógrád megyében szolgálatot teljesítő rendőri állomány számára is megismerhetővé teszi, illetve a fentiek kívül felhívja az állomány figyelmét az egyenlő bánásmód követelményének betartására, és az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. évi törvény rendelkezéseinek megismerésére;

- a Nógrád Megyei Rendőr-főkapitányság két éven keresztül – külön felhívás nélkül – félévente, azaz összesen négy alkalommal az Egyenlő Bánásmód Hatóság rendelkezésre bocsátja a Szécsényi kistérség területén végrehajtott kerékpáros szabálysértések miatt kiszabott helyszíni bírságokról kiállított nyomtatványok másolatát, és mind a négy alkalommal rendelkezésre áll a hatóság által a nyomtatványok adatai alapján készített elemzés megtárgyalására, amelybe igény szerint a Magyar Helsinki Bizottság, mint egyezséget kötő fél bevonható;

- az eljárás alá vont és a Nógrád Megyei Cigány Nemzetiségi Önkormányzat 2012. április 3-án megkötött együttműködési megállapodása alapján a Nógrád Megyei Rendőr-főkapitányságon belül működő megyei baleset-megelőzési bizottság vállalja, hogy a kerékpárokhoz az előírt és szükséges eszközöket (csengő, első és hátsó világítás, láthatósági mellény) a rendelkezésére álló eszközparkból biztosítja az önkormányzat számára, valamint a nemzetiségi önkormányzat igénye szerint részt vesz a kerékpáros közlekedéssel kapcsolatos elméleti oktatásban;

– az egyezséget kötő Nógrád Megyei Rendőr-főkapitányság és a Magyar Helsinki Bizottság az ügy és annak részletei vonatkozásában korlátozás nélkül tehet nyilatkozatot vagy fordulhat a nyilvánossághoz az egyezés szellemében; ennek keretében az eljárás alapját jelentő probléma a közvéleménnyel megismertethető, a Magyar Helsinki Bizottság által az eljárás során gyűjtött és elemzett adatok pedig – összesített, személyazonosításra alkalmatlan formában – nyilvánosságra hozhatók azzal, hogy kommunikációja során a Helsinki Bizottság jelzi: a Nógrád megyei Rendőr-főkapitányság terhére nem nyert megállapítást az egyenlő bánásmód követelményének megsértése, illetve a rendőrség a fenti lépések megtételét vállalta.

5. KONKLÚZIÓK AZ ETNIKAI PROFILALKOTÁS MINT *SUI GENERIS* TÉNYÁLLÁS SZÜKSÉGESSÉGÉRŐL

A fentiek fényében kijelenthetjük: indokolt lenne az etnikai (és egyéb védett tulajdonságon alapuló) profilalkotást *sui generis* tényállásként definiálni a diszkriminációs magatartások között, amely így nagyobb eséllyel lenne alkalmas arra, hogy a bizonyítási nehézségek ellenére reagálni tudjon az etnikai szelekcióra. A *sui generis* tényállásnak lehetővé kell tennie a gyakorlat szankcionálását, valamint azt is, hogy egy rendőri szerv vagy egyéb hatóság is elmarasztható legyen etnikai profilalkotás miatt – az amerikai gyakorlat elemzésénél is láthattuk, hogy erre sokszor sor is kerül. A tényállásnak egyértelműen ki kell mondania, hogy a jogszerű hátrány meghatározott védett tulajdonság szerinti aránytalan alkalmazása is hátránynak minősül. Természetesen nem kizárt, hogy a jelenlegi fogalmi keretben, például a közvetlen hátrányos megkülönböztetés vagy a zaklatás fogalmának alkalmazásával is lehet olyan értelmezést adni a szabályoknak, amely alkalmassá teszi azokat az etnikai profilalkotás elleni küzdelemre. A svéd egyenlő bánásmód hatóság 2010-ben a például zaklatásért indított eljárást a göteborgi IKEA ellen,⁷⁴² amiért annak biztonsági őrői folyamatosan követtek négy roma nőt; az IKEA végül 60 000 korona kártérítés fejében egyezséget kötött a panaszosokkal. Az ügy annyiban érdekes, hogy az egyenlő bánásmód zaklatás formájában történő megsértése miatt a munkáltatót kívánta felelősségre vonni a egyenlő bánásmód hatóság, és nem az eljáró biztonsági őröket – ez a megközelítés fontos lehet az etnikai profilalkotás elleni fellépés során. Mindazonáltal, a lehetséges buktatók kiküszöbölése érdekében mindenképpen érdemes a szabályozás felülvizsgálatán elgondolkodni.

⁷⁴² ROMEA: IKEA Pays 60,000 kronor to Romani Women Who Were Followed by a Security Guard, ROMEA, January 15, 2011, http://www.romea.cz/english/index.php?id=detail&detail=2007_2095

ZÁRÓ GONDOLATOK

A kötet huszonegyedik századi társadalmi kérdéseket mutatott be, három fő területre fókuszálva: a privát szektor szerepvállalására a hagyományosan állami hatáskörbe tartozó területeken; a digitális és infokommunikációs technológiára épített „megfigyelés társadalmá”-nak sajátosságaira; valamint a biztonság fogalma köré szervezett társadalom- és jogpolitikai retorika sajátosságaira (különös tekintettel a hazánkhoz hasonló új demokráciák jellegzetességeire koncentrálva).

Az általános kérdések szemléltetésére egy olyan rendészeti intézkedés részletes bemutatását választottam, amely sok szempontból emblemikus jelensége korunknak: példa arra, hogy még ha a domináns politikai és jogi diskurzus széles körben el is ismer alkotmányos jogokat, például garantálja a magánszféra védelmét, vagy elutasítja a rasszizmus megnyilvánulásait, az állami erőszakszervezetek – vagy éppen a privát szektor biztonsági cégei – által alkalmazott *gyakorlat* mégis eredményezheti a szabadságjogok kiterjedt korlátozását vagy az intézményes diszkrimináció széles körű jelenlétét.

A könyv elemzésének középpontjában végső soron a személyes méltóság állt, az utolsó fejezetek pedig azt sugallják, hogy a méltóság védelmét az antidiszkriminációs jog – megfelelő jogalkotói és jogalkalmazói hozzáállás, attitűd és mentalitás mellett – hatékonyan biztosíthatja. A kötet azért oscillált az esetenként részletekbe menő jogesetleírások, esettanulmányok, valamint a nagy ívű, általános eszmefuttatások között, mert mindvégig érzékeltetni kívántam, hogy a jog a maga technokrata beágyazottságával minden élethelyzet megoldására képes adekvát, de legalábbis operatív válaszokat adni, ugyanakkor a könyvben felvetett kérdések kapcsán kiterjedt társadalmi vitára is szükség van. A technológiai változások és az új életviszonyok ugyanis nem hagyják érintetlenül az alkotmányos értékrendszert sem, és hiba lenne a jogalkalmazókat instrukciók, de legalábbis erkölcsi-intellektuális muníció nélkül hagyni – például annak eldöntésekor, hogy például hol is áll a privacy az alkotmányos értékhierarchiában. Zárásként érdemes röviden elidőzni ennél a kérdésnél.

Kelet-Európában például még mindig nagy kérdés, hogy teremthet-e a privacy elvét felülíró közérdeket a múlttal való szembenézés társadalmi igénye; azaz, a történelmi igazságtétel elve indokoltá teheti-e az ez elmúlt diktatúrával valamiképp együttműködő ügynökök listáinak nyilvánosságra hozatalát. Lehetséges, hogy arra is csak hosszú viták eredményeképpen kapunk majd választ, hogy a gazdasági és politikai érdekek által támogatott technológiai fejlődés milyen változást hoz az alkot-

mányos és kulturális értékek tekintetében. Létezik-e például az internet világában a felejtéshez való jog? Vagy az adatbróker cégek nyilvántartásainak köszönhetően például egy-egy ifjúkorban elkövetett botlásra vonatkozó információk bármikor, a világ bármely számítógépéről elérhetőek lehessenek? Emlékezzünk: az 1989-es *United States Department of Justice v. Reporters Committee for Freedom of the Press*-ügyben⁷⁴³ az amerikai Legfelső Bíróság kifejezetten említi is, hogy az igazságszolgáltatás nyilvánosságának hagyományos értelmezése során számoltunk azzal is, hogy az elvileg nyilvános adatok nem feltétlenül kerülnek széles közönség elé, bizonyos gyakorlati akadályok miatt. Ha a nyilvános adatokhoz való hozzáférés jelentősen egyszerűbbé, akadálymentesebbé válik, az nyilvánvalóan érzékenyen befolyásolja az adatnyilvánosság hatását. A kérdés az, hogy az internet világában mi változik a privacy területén. Közszerelővé válik-e minden internetfelhasználó, illetve bárki, aki egy potenciális bloggerrel szóba áll, egy légtérbe kerül? Önként lemondunk-e a magánszféráról akkor, amikor igénybe vesszük, illetve megvásároljuk a modern technológia életminőség-javító vívmányait és szolgáltatásait? Jogunkban áll-e újratárgyalni az ilyen szolgáltatásokra vonatkozó szerződések feltételeit?

A választ megelőző előkérdés arra vonatkozik, hogy ki jogosult megadni a választ. Tekintettel kell lenni a generációs és szituatív törésvonalakra: mást tart adott esetben helyesnek egy középkorú politikus vagy bíró, alkotmánybíró, mint egy radikálisan más technológiai környezetben szocializálódott, eltérő mentalitású tizen-huszonéves. Amíg az egyik számára természetes, hogy minden gondolatát és érzelmi rezdülését megosztja a világhálón (és ennek korlátozását elementáris szabadságjogainak megsértéseként éli meg), addig a másik – jóindulatú paternalizmustól vezérelve – meg kívánja védeni az előbbi saját magától (pl. egy későbbi állásinterjún a potenciális munkáltató kezébe kerülő, hátrányt jelentő adatoktól). A dilemmák összetettek: láthattuk, hogy Kelet-Európában a privacy a demokrácia és a jogvédelem korlátja lehet; a randivonalon megismert reménybeni partner vagy egy bébiszitterjelölt büntetett előéletére vonatkozó adatokról viszont a felhasználók nyilván azt gondolják, hogy társadalmilag és egyénileg is hasznos, ha megismerhetők.

Ahogy a közszerelő fogalma vagy a közjogi minőségből fakadó állami feladatok köre átalakul, úgy az is elképzelhető, hogy húsz év múlva – a memóriabankok világában – megváltozik az a modern humanista felfogás, amelyben a második esély, az újrakezdés lehetősége, illetve a földrajzi és társadalmi mobilitás, az élet újrakonfigurálása (adott esetben a bűnök megbocsátása is) még szorosan összefonódik a társadalmi felejtéssel.

A jelenkor válaszai is többfélék: technológiaiak, társadalmiak és csak legutolsó sorban jogi természetűek. Követhetjük azt a stratégiát, amit Amerikában a gyűlölet-

⁷⁴³ *United States Department of Justice v. Reporters Committee for Freedom of the Press*, 489 U.S. 749 (1989).

beszéddel kapcsolatban javasolnak:⁷⁴⁴ a káros beszédet csak a még több, helyes, türelmesen oktató-nevelő beszéd semlegesíti. A „Reputation Defender” például megfelelő ellenszolgáltatás fejében olyan mennyiségű előnyös vagy semleges adatot telepít az internetre a megrendelőről, hogy egyszerűen belefárad az egyszeri böngésző, mire valami kompromittálót talál. Elképzelhető olyan technológiai megoldás is, amely egy idő után automatikusan megsemmisít bizonyos, a világhálón lévő adatokat. A jog új – vagy újrahangolt – jogintézményekkel reflektálhat: olvashatunk már a „reputációs csőd” polgári jogi intézményéről,⁷⁴⁵ de tucatnyi kazuisztikus szabályt találunk már a tanárok közösségioldal-használatától a munkaidőben történő sms-ezésen át⁷⁴⁶ akár egy olyan munkajogi standard kidolgozásáig, amely általános jelleggel szabályozza a munkaviszony létesítése vagy megszüntetése során figyelembe vehető, a munkavállaló magánéletéről az internetről beszerezhető információk körét.⁷⁴⁷

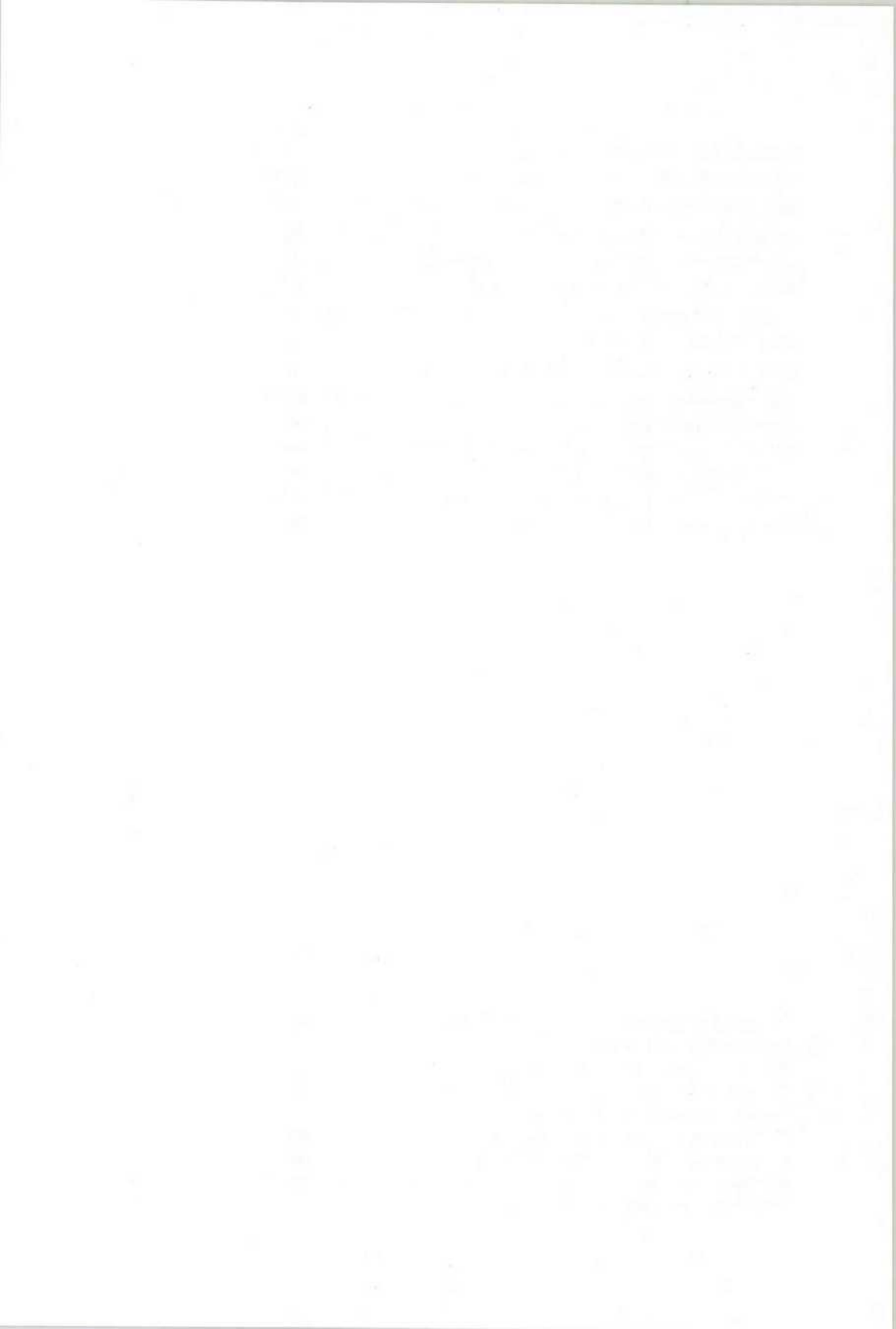
Azonban – csakúgy, mint ahogy az e kötetben felvett valamennyi kérdés esetében – ahhoz, hogy a jog válaszai hatékonyak lehessenek, azokat átgondolt, körültekintő és alapos társadalmi, tudományos és politikai vitának kell megelőznie.

⁷⁴⁴ Lásd pl. ACLU: Fight Hate Speech With More Speech, <http://www.aclu.org/organization-news-and-highlights/aclu-fight-hate-speech-more-speech>

⁷⁴⁵ Lásd pl. a ReputationBankruptcy.com weboldalát.

⁷⁴⁶ Rendőrök szexuális tartalmú sms-küldésére lásd pl. Huffington Post/AP: Police Officers' Sexting Case Headed to Supreme Court. Huffington Post, 19 June, 2010.

⁷⁴⁷ Analógiaként a dohányzástiltalom szolgálhat. Amerikában pl. több jogvita tárgyát képezte az, hogy a munkaidőn kívüli dohányzás lehet-e feltétele a munkaviszony megszüntetésének vagy az állásra jelentkezés elutasításának. Lásd pl. Sculco, Thomas W.: Smokers' Rights Legislation: Should the State „Butt, Out” of the Workplace? *Boston College Law Review* 33, 1992/4, 879–902.



FELHASZNÁLT FORRÁSOK

- Aizenman, N.C.: New High In U.S. Prison Numbers Growth Attributed To More Stringent Sentencing Laws. *The Washington Post*, February 29, 2008.
- Achelpöhler, Wilhelm – Niehaus Dr, Holger: Data Screening as a Means of Preventing Islamist Terrorist Attacks on Germany. *German Law Journal* 5, 2004/5, 495–513.
- ACLU of Georgia: Terror and Isolation in Cobb: How Unchecked Police Power Under 287(g) Has Torn Families Apart and Threatened Public Safety., October, 2009.
- ACLU of Georgia: The Persistence of Racial Profiling in Gwinnett Time for Accountability, Transparency, and an End to 287(g)., March 2010.
- ACLU of Northern California: Rodriguez v. CHP. February 27, 2003.
- ACLU of Southern California: Racial Profiling & The LAPD: A Study of Racially Disparate Outcomes in the Los Angeles Police Department. October, 2008.
- ACLU: Attacks Racial Profiling With Ad Citing Dr. King and Charles Manson. June 26, 2000.
- ACLU: Fight Hate Speech With More Speech, <http://www.aclu.org/organization-news-and-highlights/aclu-fight-hate-speech-more-speech>
- ACLU: Sanctioned Bias: Racial Profiling Since 9/11, ACLU, Febr 2004.
- Adatvédelmi Biztos Irodája: Információszabadság napja 2010: „Adatvédelem kontra adatnyilvánosság – új egyensúly?” 2010. szeptember 7. http://abi.atlatszo.hu/index.php?menu=0/Sajtokozlemenyek&dok=20100907_ABI_1
- Adatvédelmi Biztos Irodája: Személyes adatot rögzít a lézernyomtató? – az adatvédelmi biztos európai álláspontot javasol. 2008. december 8. http://abi.atlatszo.hu/index201.php?menu=sajtokozl2008&dok=20081208_ABI_1
- Addicott, Jeffrey F.: Contractors on the „battlefield”: Providing adequate protection, anti-terrorism training, and personnel recovery from civilian contractors accompanying the military in combat and contingency operations. *Houston Journal of International Law*, Spring 2006.
- Addressing Ethnic Profiling by the Police*. New York: Open Society Institute, 2009.
- Administrative Office of the United States Courts: Annual Report of the Director, 2005.
- Allport, Gordon W.: *Az előítélet.*, Budapest: Osiris, 1999.
- Amnesty International Magyarország, Háttér Társaság a Melegekért, Magyar Helsinki Bizottság, Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogvédő Iroda, Társaság a Szabadságjogokért: Javaslatok az új büntető törvénykönyv gyűlölet-bűncselekményekre vonatkozó szabályozására, 2012. március 6.
- Amnesty International Magyarország, Háttér Társaság a Melegekért, Magyar Helsinki Bizottság, Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogvédő Iroda, Társaság a Szabadságjogokért: Javaslatok az új büntető törvénykönyv gyűlölet-bűncselekményekre vonatkozó szabályozására – e javaslatcsomag az Országgyűléshez benyújtott T/6958 sz. törvényjavaslat vonatkozásában készült, 2012. május 3.

- Amnesty International: France: *Breaches of the Law Cannot Be Solved by Breaking the Law*. 22 November 2005.
- Amnesty International: Spain: *Crisis of identity – Race-related Torture and Ill-treatment by State Agents*. April 16, 2002. EUR 41/001/2002.
- Anderson, David A.: The Aggregate Burden of Crime. *Journal of Law & Economic* 42, 1999. 2.
- Anderson, Jenny: Private schools mine parent's data, and wallets. *The New York Times*, May 26, 2012.
- AP: Clicking 'like' on Facebook is not protected speech, judge rules. *The New York Times*, May 5, 2012.
- Archibold, Randal C.: Arizona Enacts Stringent Law on Immigration. *The New York Times*, April 23, 2010.
- Ayres, Ian: Racial profiling in L.A.: the numbers don't lie. *The Los Angeles Times*, October 23, 2008.
- Aziz, Sahar: The laws providing material support to terrorist organizations: Erosion of constitutional rights or a legitimate tool for preventing terrorism? *Texas Journal on Civil Liberties and Civil Rights*, Winter 2003.
- Backman, Christel: Vocabularies of motive in legislating right of access to criminal records in Sweden (Doctoral Thesis). University of Gothenburg, Faculty of Social Sciences, 2012.
- Baker, Al: New York police release data showing rise in number of stops on streets. *The New York Times*, May 12, 2012.
- Baker, Al: Sharply critical of police, judge widens stop-and-frisk suit. *The New York Times*, May 16, 2012.
- Ball, Kirsite – Kevin Haggerty – David Lyon: Routledge handbook of surveillance studies. Abingdon, Oxon, New York: Routledge, 2012.
- Balogh Lídia – Kádár András Kristóf – Majtényi Balázs – Pap András László: *Antidiszkriminációs és esélyegyenlőségi alapismeretek* (Föld-Rész Könyvek). Budapest: L'Harmattan, 2010.
- Balogh Lídia – Pap András László: A homofób és transzfób indíttatású gyűlölet-bűncselekmények előfordulása, valamint a jogi fellépés keretei Magyarországon. In Takács Judit (szerk.): *Homofóbia Magyarországon*. Budapest, L'Harmattan, 2011, 128–139.
- Balogh Lídia: Etnikai adatok kezelése a magyarországi sajtóban. *Föld-rész* 2. 2009, 3–4, 81–91.
- Balogi Anna – Pap András László – Simonovits Bori – Vargha Lili: *Vélemények és tapasztalatok a magyar rendőrség igazoltatási gyakorlatáról*. TÁRKI, 2006. március.
- Bancroft, Angus: *Roma and Gypsy Travellers in Europe. Modernity, Race, Space and Exclusion* (Research in Migration and Ethnic Relations Series). Ashgate, 2005.
- Banger, Ryan L.: When Airlines Profile Based on Race: Are Claims Brought Against Airlines Under State Anti-Discrimination Laws Preempted by the Airline Deregulation Act? *Journal of Air Law and Commerce*, Fall 2003.
- Banks, Richard: Beyond Profiling: Race, Policing and the Drug War. *Stanford University Law Review* 56, December 2003.
- Banks, Richard: Race-Based Suspect Selection and Colorblind Equal Protection Doctrine and Discours. *UCLA Law Review*, June 2001.

- Banks, Richard: Racial profiling and antiterrorism efforts. *Cornell Law Review*, July 2004.
- Barrett, Lisa Feldman – Janet K. Swim: *Appraisals of Prejudice and Discrimination*. In Janet K. Swim & Charles Stangor (eds.) *Prejudice: The Target's Perspective*. Academic Press, 1998.
- Bass László: Egy év – szociális problémák változásai egy hátrányos helyzetű kistérségben. *Esély*, 2006/4, 21–47.
- Bayer Judit: A közélet és a közszereplés fogalmának változásai a webes társadalomban. *Médiakutató*, 2005/3.
- Baynes, Leonard: Racial Profiling, September 11th and the Media. A Critical Race Theory Analysis. *Virginia Sports and Entertainment Law Journal*, Winter 2002.
- BBC: Internet access is 'a fundamental right'. *BBC News*, 8 March 2010.
- Beck, Adrian – Broadhurst, Kate: Policing the Community: The Impact of National Identity Cards in the European Union. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 1998. 423–425.
- Beke-Martos Judit – Pap András László: Népszámlálás és etnikai adatok a tengeren innen és túl. *Föld-rész*, 2, 2009/3–4, 119–134.
- Bencze Mátyás: Díszítőelem, álcázó háló vagy tartóoszlop. A büntetőbírói gyakorlat és az alkotmány. *Fundamentum*, 2007/3. 16–17.
- Bernstein, Richard: German High Court Blocks Qaeda Suspect's Extradition. *The New York Times*, July 19, 2005.
- Berube, Alan – Elizabeth Deakin – Steven Raphael: Socioeconomic Differences in Household Automobile Ownership Rates: Implications for Evacuation Policy. In: John Quigley – Larry Rosenthal: *Risking house and home: Disaster, cities, public policy*. Berkeley, California: Berkeley Public Policy Press, Institute of Government Studies Publications, 2006.
- Bihary László – Farkas Lilla – Kádár András Kristóf – Kárpáti József: *Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény magyarázata*. Budapest: Másság Alapítvány, 2006.
- Bloss, William: Escalating U.S. police surveillance after 9/11: an Examination of causes and effects. *Surveillance and Society*, 2007/3.
- Bódig Mátyás – Györfi Tamás: *A mérsékelt állam eszméje és elemei II*. Miskolc: Bíbor Kiadó, 2002.
- Borbíró Andrea: „Three Strikes and You're Out!” Magyarországon – kriminálpolitikai racionalitás vagy szimbolikus jogalkotás? *Acta Facultatis Politico-Juridicae Universitatis Budapestiensis* 45. 2008.
- Borbíró Andrea: *Kriminálpolitikai és bűnmegelőzés a késő-modernitásban. A veszélyességi szemlélet feltámadása: a kockázati logika*. Eötvös Loránd Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest, 2011.
- Bou-Habib, Paul: Racial Profiling and Background Injustice. *Journal of Ethics* 15, 2011, 39–43.
- Bou-Habib, Paul: Security, Profiling, and Equality. *Ethical Theory and Moral Practice*. 11, 2008/2. 149–164.
- Bowling, Benjamin – Coretta, Phillips: Disproportionate and Discriminatory: Reviewing the Evidence on Police Stop and Search. *Modern Law Review* 70, 2007/6.

- Bowling, Benjamin – Phillips, Coretta – Campbell, Alexandra – Docking, Maria: *Policing and Human Rights: Eliminating Discrimination, Xenophobia, Intolerance and the Abuse of Power from Police Work, Identities. Conflict and Cohesion Programme*. United Nations Research Institute for Social Development, May 30, 2004.
- Braber, Liam B: Korematsu's Ghost: A Post-September 11th Analysis of Race and National Security. *Villanova Law Review*, 2002.
- Braiker, Brian: Living in the Clouds. Is computer software becoming obsolete? *Newsweek Web Exclusive*, June 10, 2008. <http://www.newsweek.com/id/140864>.
- Brandl, Steven: Back to the future: The implications of September 11, 2001 on law enforcement practice and policy. *Ohio State Journal of Criminal Law* 1, Fall, 2003/1, 133–154.
- Broder, John – James Rosen: Shootings by Blackwater exceed other firms in Iraq. *The New York Times*, September 27, 2007.
- Broder, John M.: Chief of Blackwater defends his employees. *The New York Times*, October 3, 2007.
- Bronner, Ethan: Judge in Alabama Halts Private Probation. *The New York Times*, July 13, 2012.
- Brown, Robert L.: Just a Matter of Time? Video Cameras at the United States Supreme Court and the State Supreme Courts. *Journal of Appellate Practice and Process*, Spring 2007.
- Buerger, Michael – Amy Farrell: The evidence of racial profiling: interpreting documented and unofficial sources. *Police Quarterly* 5, September 2002/3.
- Bygrave, Lee A.: „Minding the machine”: Article 15 of the EC Data Protection Directive and Automated Profiling. *Computer Law & Security Report*, 2001. 17. 17–24.
- Cano, Ignácio: *Racial Bias in Lethal Police Action in Brazil*. Mimeo, 2000.
- Cardwell, Diane: Private Businesses Fight Federal Prisons for Contracts. *The New York Times*, March 14, 2012.
- Carney, Heather: Prosecuting the lawless: Human rights abuses and private military firms. *George Washington Law Review*, February, 2006.
- Cashmore, Ellis: The experiences of ethnic minority police officers in Britain: underrecruitment and racial profiling in a performance culture. *Ethnic and Racial Studies* 24, July, 2001/4. 642–659.
- Cate, Fred H. – Fields, D. Annette – McBain, James K.: The Right to Privacy and the Public's Right to Know: The 'Central Purpose' of the Freedom of Information Act. *Admin. Law Review* 46, 1994.
- Cate, Fred H.: Government data mining: the need for a legal framework. *Harvard Civil Rights-Civil Liberties Law Review* 43, Summer 2008, 435–489.
- Caughey, Michael: Keeping Attorneys from Trashing Identities: Malpractice As Backstop Protection for Clients Under the United States Judicial Conference's Policy on Electronic Court Records. *Washington Law Review* 79, 2004.
- CERD General Recommendation XXX on discrimination against non citizens, CERD A/59/18 (2004).

- CERD General recommendation XXXI on the prevention of racial discrimination in the administration and functioning of the criminal justice system. CERD, A/60/18 (2005).
- CERD: Concluding Observations: Canada, UN. Doc. CERD C/61/CO/3, 338. § (2002).
- Ceyhan, Ayse: Technologization of security: Management of uncertainty and risk in the age of Biometrics. *Surveillance and Society* 5, 2008/2.
- Chadee, Derek – Austen, Liz – Ditton, Jason: The Relationship Between Likelihood and Fear of Criminal Victimization. *British Journal of Criminology*, January 2007. 133–135.
- Chen, David W. – Patrick McGeehan: Social media rules limit New York student-teacher contact. *The New York Times*, May 1, 2012.
- Chenumolu, Sireesha: Revamping international securities laws to break the financial infrastructure of global terrorism. *Georgia Journal of International Corporate Law*, Winter 2003.
- Chesney, Robert: Civil Liberties and the Terrorism Prevention Paradigm: The Guilt by Association Critique. *Michigan Law Review*, May 2003.
- Chowdhury, Sujit: Protecting Equality in the Face of Terror: Ethnic and Racial Profiling and s.15 of the Charter. In R. J. Daniels – P. Macklem – K. Roach (eds.): *The Security of Freedom: Essays on Canada's Anti-Terrorism Bill*. Toronto: University of Toronto Press, 2002.
- Coffey, Melissa G., Note, Administrative Inconvenience and the Media's Right to Copy Judicial Records. *Boston College Law Review* 44, 2003.
- Cohen, Noam: Professor Makes the case that Google is a publisher. *The New York Times*, May 20, 2012.
- Cole, David – Dempsey James: *Terrorism and the constitution: Sacrificing civil liberties in the name of national security*. New York: The New Press, 2002.
- Cole, David – Lambert, John: The Fallacy of Racial profiling. *The New York Times*, May 13, 2001.
- Cole, David: *Enemy Aliens: Double Standards and constitutional freedoms in the war on terrorism*. New York: The New Press, 2003.
- Cole, David: Judging The Next Emergency: Judicial Review And Individual Rights in Time of Crisis. *Michigan Law Review*, August 2003.
- Cole, David: Secrecy, guilt by association, and the terrorist profil. *Journal of Law and Religion*, 2000–2001.
- Cole, David: The New McCartyism: Repeating History in the War on Terrorism. *Harvard Civil Rights – Civil Liberties Law Review*, Winter 2003.
- Cole, David: Turning the corner on mass incarceration. *Ohio State Journal of Criminal Law* 27, 2011, 38 n, 64.
- Commission on Wartime Relocation and Internment of Civilians: *Personal Justice Denied. Report of the Commission on Wartime Relocation and Internment of Civilians*. Washington, D.C., December 1982.
- Council of Europe Parliamentary Assembly: Recommendation 1735 (2006) on the of „nation“.
- Council of the European Union: Council Recommendation of 28 November, 2002 on the development of terrorist profiles.

- Council of the European Union: Recommendation Rec(2001)10 of the Committee of Ministers to member states on the European Code of Police Ethics.
- Craddock, Lucy – McCullagh, Adrian: Identifying the identity thief: Is it time for a (smart) Australia card? *International Journal of Law and Information Technology*, Summer 2008.
- Crimm, Nina: High alert: the government's war on the financing of terrorism and implications for donors, domestic charitable organizations, and global philanthropy. *William and Mary Law Review*, March 2004.
- Cuéllar, Mariano-Florentino: Choosing Anti-Terror Targets by National Origin and Race. *Harvard Latino Law Review*, Spring 2003.
- Csányi Klára (szerk.): *Rendőrkék és romák. Szertelen módszerek. Szöveggyűjtemény a kisebbségi ügyek rendőrségi kezelésének tanulmányozásához*. Budapest: COLPI, 1997.
- Csik Rita: A gyártók kötelesek tájékoztatni a vevőket, ha termékeik jelentenek a szokásainkról – Hogyan harcoljunk a spyware-ek ellen. *Népszava*, 2005. november 7.
- Csorba József – Zádori Zsolt – Farkas Lilla – Loss Sándor – Lőrincz Veronika: A törvény előtti egyenlőség elve a büntetőeljárásban. Egy kutatás problematikája. *Fundamentum*, 2002/1. 125–136.
- Danka Anita: Rossz helyen lenni rossz időben, avagy mit üzennek a gyűlölet-bűncselekmények? *Föld-rész* 2, 2009, 3–4, 92–96.
- Davies, Sharon: Reflections on the Criminal Justice System after September 11. 2001. *Ohio State Journal of Criminal Law*, Fall 2003.
- De Schutter, Oliver – Ringelheim, Julie: *Ethnic Monitoring – The Processing of Racial and Ethnic Data in Anti-Discrimination Policies: Reconciling the Promotion of Equality with Privacy Rights*. Bruylant, 2010.
- De Wet, Erika – Nollkaemper, Andre (eds.): *Review of the Security Council by Member States*. Intersentia, 2003.
- Deadman, Bill: *Minority drivers, traffic tickets, and searches. Boston Globe Special Report, Speed Trap: Who Gets a Ticket, Who Gets a Break?* 2003.
- Delsol, Rebekah – Shiner, Michael: Regulating Stop and Search: A Challenge for Police and Community Relations in England and Wales. *Critical Criminology* 14, 2006/3, 241–263.
- Dinant, Jean-Marc – Lazaro, Christophe – Poulet, Yves – Lefever, Nathalie – Rouvroy, Antoinette: *Application of Convention 108 to the profiling mechanism*. <http://www.statewatch.org/news/2008/aug/coe-profiling-paper.pdf>
- Dinók Henriett – Pap András László: A gyűlölet-bűncselekmények szabályozásának kérdései az új Btk.-ban. *Fundamentum* (megjelenés alatt).
- Dodd, Vikram: Police forces cease recording race of people they stop. *The Guardian*, September 22, 2011.
- Dolan, Paul – Peasgood, Tessa: Estimating the Economic and Social Costs of the Fear of Crime. *British Journal of Criminology*, January, 2007, 123–124.
- Dolnick, Sam: As Escapees Stream Out, a Penal Business Thrives. *The New York Times*, June 16, 2012.

- Dolovich, Sharon: State punishment and private prisons. *Duke Law Review*, December 2005.
- Dowd, Maureen: Sinking in a swamp full of Blackwater. *The New York Times*, October 3, 2007.
- Dulude, Nicole J.: Unlocking America's Courthouse Doors: Restoring a Presumption of First Amendment Access as a Means Of Reviving Public Faith in the Judiciary. *Roger Williams University Law Review*, Fall 2005.
- Durose, Matthew R. – Erica L. Smith: *Characteristics of Drivers Stopped By Police*. 2002. Bureau of Justice Statistics, June 1, 2006.
- Duvall, Misti: Evidence of Ethnic Profiling in Selected European Countries, Justice Initiatives. *Open Society Justice Initiatives*, June 2005.
- Dworkin, Ronald: Szabadság, egyenlőség, közösség. 2000 [Kétezer] 5, 1993/3, 9–19.
- Dworkin, Ronald: What rights do we have? In: *Taking rights seriously*. Cambridge: Harvard University Press, 1977. 266–278.
- Eastburg, Rory: Mikva to lawyers: Think twice before sealing documents, *Reporters Committee for Freedom of the Press*, July 31, 2009.
- Eberle, E. J.: The Right to Informational-Self. Determination. *Utah Law Review*, 2001, 965–1016.
- Eckholm, Erik: Private snoops find GPS trail legal to follow. *The New York Times*, January 28, 2012.
- ECRI General Policy Recommendation N° 1 on combating racism, xenophobia, antisemitism and intolerance. European Commission against Racism and Intolerance, doc.no. CRI(96)43rev. Strasbourg: COE, 4 October 1996.
- ECRI General Policy Recommendation N° 11 on combating racism and racial discrimination in policing. European Commission against Racism and Intolerance, doc.no. CRI(2007)39. Strasbourg: COE, 4 October 2007.
- ECRI General Policy Recommendation N° 8 on combating racism while fighting terrorism. European Commission against Racism and Intolerance, doc.no. CRI(2004)26. Strasbourg: COE, 8 June 2004.
- ECRI Report on Hungary (fourth monitoring cycle), adopted on 20 June 2008. European Commission against Racism and Intolerance, doc.no. CRI(2009)3. Strasbourg: COE, 24 February 2009.
- ECRI Second Report on France, adopted on 10 December 1999. European Commission against Racism and Intolerance, doc.no. CRI (2000) 31. Strasbourg: COE, 27 June 2000.
- Eligon, John: Taking on police tactic, critics hit racial divide. *The New York Times*, March 22, 2012.
- Elmann, Stephen: Racial profiling and terrorism. *New York Law School Journal of Human Rights*, 2003.
- Energia Kontroll Program: Nyilvánosak a paksi szerződések, 2011. június 9., <http://energiakontrollprogram.hu/hir/nyilvanosak-a-paksi-szerzodesek>
- Engel, R. – Calnon, J.: Comparing Benchmark Methodologies for Police-Citizen Contacts: Traffic Stop Data Collection For Pennsylvania State Police. *Police Quarterly* 7, March 2004/1.
- Engle, Karen: Construcing good aliens and good citizens: Legitimizing the war on terror(ism). *University of Colorado Law Review*, Winter 2004.

- ENSZ: A fogyatékkal élők jogairól szóló egyezmény (Convention on the Rights of Persons with Disabilities). G.A. Res. 61/106, Annex I, U.N. GAOR, 61st Sess., Supp. No. 49, at 65, U.N. Doc. A/61/49 (2006).
- ENSZ: A nőkkel szembeni megkülönböztetés minden formájának felszámolásáról szóló egyezmény (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women), U.N.T.S. Vol. 1249, 1979, 13.
- ENSZ: Egyezmény a gyermek jogairól (Convention on the Rights of the Child), U.N.T.S. No. 27531, Vol. 1577, 1990, 44.
- ENSZ: Nemzetközi egyezmény a faji alapú hátrányos megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről (International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination), U.N.T.S. No. 9464, Vol. 660, 1969, 212.
- ENSZ: Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (International Covenant on Civil and Political Rights), U.N.T.S. No. 14668, Vol. 999, 1966, 176.
- Eötvös Károly Intézet: *Romatámogatások és jogosultságok egyéni követésének lehetőségei*. Budapest: EKINT, 2006.
- ERRC: „Law is Key But Attitudes Are Just As Important” Interview with Dr Jenő Kaltenbach. *Roma Rights – Quarterly Journal Of The European Roma Rights Centre*, 2007/3, 77–87.
- Erskine, Daniel H., Esq.: An Analysis of the Legality of Television Cameras Broadcasting Juror Deliberations in a Criminal Case. *Akron Law Review*, 2006.
- EU Network of Independent Experts on Fundamental Rights: *Ethnic profiling*. December, 2006.
- Európa Tanács Európa Tanács Keretegyezmény a nemzeti kisebbségek védelméről (Council of Europe Framework Convention for the Protection of National Minorities, ETS No. 157, Strasbourg, 1. II. 1995.
- Európa Tanács: Egyezmény az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről (European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms), E.T.S. No. 005, Rome, 4. XI. 1950.
- Európai Közösségek Bizottsága: A Bizottság Jelentése a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek a személyek közötti, faji vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról szóló, 2000. június 29-i 2000/43/EK tanácsi irányelv alkalmazásáról. Brüsszel, 30.10.2006. COM(2006) 643 végleges.
- Európai Roma Jogok Központja: Fenntartott érdektelenség: Roma gyermekek a magyar gyermekvédelmi rendszerben.. ERRC, 2007.
- European Commission: *Equality and non-discrimination in an enlarged European Union*. 2004.
- European Commission: Evaluation report on the Data Retention Directive (Directive 2006/24/EC), Report from the Commission to the Council and the European Parliament, Brussels, 18.4.2011, (COM(2011).
- European Roma Rights Center: *Profession: Prisoner, Roma in Detention in Bulgaria*. 1997.
- Fábián Zoltán – Sik Endre: Előítéletesség és tekintélyelvűség. In Andorka Rudolf, Kolosi Tamás, Vukovich György (szerk.): *Társadalmi riport*. 1996. Budapest: TÁRKI, Századvég, 1996, 381–413.

- Farkas Lilla – Kézdi Gábor – Loss Sándor – Zádori Zsolt: A rendőrség etnikai profilalkotásának mai gyakorlata. *Belügyi Szemle* 50, 2002/3.
- FBI: A Byte Out of History: The Beltway Snipers, Part 1. The Federal Bureau of Investigation, October 2007, http://www.fbi.gov/news/stories/2007/october/snipers_102207
- Ferrari, Erich: Deep Freeze: Islamic charities and the financial war on terror. *St. Mary's Law Review on Minority Issues*, Spring 2005.
- Finszter Géza: Magánvállalkozások a biztonságért. *Belügyi Szemle* 46, 1998/12.
- Fisher, James: What price does society have to pay for security? A look at the aviation watch lists. *Willamette Law Review*, Spring 2008.
- Fleschert, Miranda: Nevada first lady wants divorce proceedings made public. *Reporters Committee for Freedom of the Press*, May 30, 2008.
- Fliegauf Gergely – Ránki Sára: *Fogva tartott gondolatok, börtönártalmak*. Budapest: L'Harmattan Kiadó, 2007.
- Floyd, Chris: Lost Liberty Blues, Prisons, Profits and the Banality of Evil. *Counterpunch*, March 12, 2009.
- Fox, Jon: You Can Register to Vote on Facebook in Washington. Is registering to vote on Facebook a gimmick or game-changer?, July 20, 2012, <http://www.ign.com/articles/2012/07/20/you-can-register-to-vote-on-facebook-in-washington>
- Frederickson, Darin D. – Siljander, Raymond P.: *Racial Profiling: Eliminating the Confusion Between Racial and Criminal Profiling and Clarifying What Constitutes Unfair Discrimination and Persecution*. Charles C. Thomas Pub Ltd, 2002.
- Frieden, Terry: Panel OKs bill to televise open Supreme Court sessions. *CNN*, December 6, 2007.
- Frosch, Dan: Venting Online, Consumers Can Find Themselves in Court. *The New York Times*, May 31, 2010.
- Gabbidon, Shaun L. – Marzette, Lakiesha N. – Peterson, Steven A: Racial Profiling and the Courts. An Empirical Analysis of Federal Litigation, 1991 to 2006. *Journal of Contemporary Criminal Justice* 23, 2007.
- Gammeltoft, Thomas-Hansen: Can Privatization Kill? *The New York Times*, April 1, 2012.
- Gárdos-Orosz Fruzsina: Nemzetközi standardok és magyar kísérletek a gyűlöletbeszéd büntetőjogon túli szabályozására. *Föld-rész* 2, 2009, 3–4, 135–146.
- Gellér Balázs – Hollán Miklós – Kiss Norbert: *A büntető törvénykönyv magyarázata*. Budapest, Magyar Hivatalos Közlönykiadó, 2008.
- Glovel, Karen S.: Police Discourse on racial Profiling. *Journal of Contemporary Criminal Justice* 23, 2007.
- Goldston, James: *Ethnic Profiling and Counter-Terrorism: Trends, Dangers and Alternatives* (paper presented to the Anti-Racism and Diversity Intergroup, European Parliament), June 2006.
- Goldston, James: Toward a Europe Without Ethnic Profiling in Justice Initiatives. In: *Ethnic Profiling by Police in Europe*. Open Society Justice Initiatives, 2005.
- Goode, Erica – Schwartz, John: Police Lineups Start to Face Fact: Eyes Can Lie. *The New York Times*, August 28, 2011.

- Huffington Post/AP: Police Officers' Sexting Case Headed to Supreme Court. Huffington Post, 19 June, 2010.
- Huszár László: Roma fogvatartottak a büntetés-végrehajtásban. *Belügyi Szemle*, 1999/7–8., 130–145.
- HVG.hu: Nem lát el közfeladatot a Paksi Atomerőmű – a TASZ szerint abszurd az ítélet. *HVG.hu*, 2011. február 8.
- ILO: Equality at Work: Tackling the Challenges – Global Report under the Follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work, International Labour Conference, 96th Session. Geneva, 2007.
- Index: Az ügyészségen már olvasták Budai beadványát Juhász Ferencről. *Index*, 2011. február 21.
- Ingram, Dwight John: Racial and Ethnic Profiling. *Thurgood Marshall Law Review* 55, 2003 Fall.
- Inman, Mary L. – Baron, Robert S.: Influence of Prototypes on Perceptions of Prejudice. *Journal of Personality & Social Psychology* 70, 1996.
- Inman, Mary L. – Huerta, Jennifer Huerta – Oh, Sie: Perceiving Discrimination: The Role of Prototypes and Norm Violation. *Soc. Cognition* 16, 418. (1998).
- Iványi Borbála – Pap András László: Rendőri etnikai profilalkotás az Egyenlő Bánásmód Hatóság előtt. *Fundamentum* (megjelenés alatt).
- Iványi Borbála: Minősíthetetlen szigorúság. *Szuverén*, 2012. július 27.
- Jacobs, Lesley: *Pursuing Equal Opportunities: The Theory and Practice of Egalitarian Justice*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- Jacoby, Nicole: The Decision of the Bundesverfassungsgericht of April 12, 2005 Concerning Police Use of Global Position Systems as a Surveillance Tool. *German Law Journal* 6, 2005/7, 1085–1092.
- Jones, A. – Singer, L.: Statistics on Race and the Criminal Justice System – 2006/7. London: Ministry of Justice. 2008.
- Joo, Thomas W.: Presumed Disloyal: Executive Power, Judicial Deference, and the Construction of Race Before and After September 11. *Columbia Human Rights Law Review*, Fall 2002.
- Jóri András – Zombor Ferenc: Nyilván tartanak. *Fundamentum*, 1998/1–2.
- Kádár András Kristóf – Körner Júlia – Moldova Zsófia – Tóth Balázs: *Szigorúan ellenőrzött iratok. A magyar igazgatási gyakorlat hatékonyságáról és etnikai aspektusairól – Kutatási jelentés*. Magyar Helsinki Bizottság, Budapest, 2008.
- Kádár András Kristóf – M. Tóth Balázs – Pap András László: Diszkrimináció az igazgatási gyakorlatban – egy empirikus kutatás eredményei. *Rendészeti Szemle* 57, 2009/9, 50–67.
- Kádár András Kristóf – M. Tóth Balázs – Pap András László: Police ethnic profiling in Hungary. *European Police Science and Research Bulletin CEPOL. European Police College*, 2009/2, 4–6.
- Kádár András Kristóf – Moldova Zsófia – M. Tóth Balázs – Pap András László: Igazolt igazgatás. *Rendészeti Szemle* 56, 2008/5, 106–132.
- Kádár András Kristóf – Pap András László: A Police Ethnic Profiling in Hungary – An empirical research. *Acta Iuridica Hungarica* 50, 2009/3, 253–267.

- Kádár András Kristóf: A bizonyítási teher megosztásának kérdései. *Fundamentum*, 2006/4.
- Kállai Ernő – Jóri András: dr. Kállai Ernő a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa és dr. Jóri András adatvédelmi biztos jelentése az etnikai adatok kezeléséről szóló vizsgálat megállapításairól. Budapest: OBH, 2009.
- Kállai Ernő: A cigány és nem cigány népesség alakulása a CKÖ kutatás által vizsgált területen. In: Kovács Nóra, Szarka László (szerk.): *Tér és terep. Tanulmányok az etnicitás és az identitás kérdésköréből*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2003, 149–162.
- Katyal, Neal K.: Executive and Judicial Overreaction in the Guantanamo Cases. *Cato Supreme Court Review*, 2004. 49–67.
- Kautsch, M.A. „Mike”: Privacy and Openness in Administrative Tribunal Decisions. *University of Kansas Law Review*, June, 2009.
- Keller, Bill: Wising up Facebook. *The New York Times*, June 10, 2012.
- Kemény István – Janky Béla: A 2003. évi cigány felmérésről. Népesedési, nyelvhasználati és nemzetiségi adatok. *Beszélő*, 2003. október.
- Kemény István: A magyarországi cigány népesség demográfiája. *Demográfia*, 2004, 3–4.
- Kennedy, Randall: *Race, Crime and the Law*. 1997.
- Kett-Straub, Gabriele: Data Screening of Muslim Sleepers Unconstitutional. *German Law Journal* 7, 2006/11, 967–975.
- Kis János: Az igazságosság elmélete. John Rawls magyarul. *Világosság*, 1998/8–9, 3–66.
- Kleiner, Yevgenia S.: Racial profiling in the name of national security: protecting minority travelers' civil liberties in the age of terrorism. *Boston College Third World Law Journal*, Winter 2010.
- Knight, Elizabeth – Kurnik, William: *Racial profiling in law enforcement, The Defense Perspective on Civil Rights Litigation*. Brief Summer: ABA, 2001.
- Kohn, Richard H.: Using the Military at Home: Yesterday, Today, and Tomorrow. *Chicago Journal of International Law*, Spring 2003.
- Korinek László: A büntetőpolitika irányelvei Magyarországon. In: Jakab András, Takács Péter (szerk.): *A magyar jogrendszer átalakulása, 1985/1990–2005*. Budapest: Gondolat Könyvkiadó, 2007. 473–496.
- Korinek László: *Bűnözési elméletek*. Budapest: Duna Palota és Kiadó, 2006.
- Korinek László: *Félelem a bűnözéstől*. Budapest: KJK, 1995.
- Korinek László: *Kriminológia*. Budapest: Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, 2010.
- Korinek László: Rendészet a tudásalapú kockázati társadalomban. *Belügyi Szemle* 59, 2011/1. 8–21.
- Koster, Chris: Missouri Vehicle Stops, 2009 Annual Report Executive Summary. Office of the Missouri Attorney General.
- Kovács Krisztina: A diszkrimináció-tilalom kiterjesztése az Emberi Jogok Európai Egyezményében. *Fundamentum* 2000/4, 27–33.
- Kömüves Anita: A Kubatov 2.0 már álmainkat is ismeri. Kártyáink és számítógépeink kitakarják az életünket. *Népszabadság*, 2012. május 13.

- Kreykes, Bryan D.: Data mining and counter-terrorism: the use of telephone records as an investigatory tool in the „war on terror”. *A Journal for Law and Policy for the Information Society*, Summer, 2008. 449–450.
- Krugman, Paul: Prisons, Privatization, Patronage. *The New York Times*, June 21, 2012.
- Kulcsár Zoltán: Jóri zöld utat adott a Google Street View-nak, Dr. Kulcsár Zoltán adatvédelmi szakértő blogja, 2011. július 6. <http://www.adatvedelmiszakerto.hu/2011/07/jori-zold-utat-adott-a-google-street-view-nak/>
- Kundnani, Arun: *Analysis: The war on terror leads to racial profiling*. Institute of Race relations, July 7, 2004.
- Ladányi János – Szelényi Iván: Ki a cigány? *Kritika*, 1997. december 3.
- Ladányi János: Előnyben részesítés. *Fundamentum*, 2006/4.
- Lawrence III, Charles R.: The Id, the Ego, and Equal Protection: Reckoning with Unconscious Racism. *Stanford Law Review*, January 1987.
- Lehoczki Ágnes: Irányzatok a bűnügyi profil-alkotásban. *Belügyi Szemle* 59, 2011/6, 62–81.
- Levine, Raleigh Hannah: Toward a New Public Access Doctrine. *Cardozo Law Review* 27, 2006.
- Lichtblau, Eric: More Demands on Cell Carriers in Surveillance. *The New York Times*, July 8, 2012.
- Lieb, David E.: Black drivers stopped at increasing rates, attorney general report finds. *Columbia Missourian*, June 1, 2010.
- Lippert-Rasmussen, Kasper: „We are all different”: Statistical Discrimination and the Right to be Treated as an Individual. *Journal of Ethics* 15, 2011, 47–59.
- Lodge, Juliet: *Trends in Biometrics, Directorate-General Internal Policies, Policy Department C. Citizens Rights and Constitutional Affairs*. Briefing Paper, December 4, 2006.
- Lohr, Steve: Digital records may not cut health costs, study cautions. *The New York Times*, March 5, 2012.
- LoPucki, Lynn M.: Court-system Trasparency. *Iowa Law Review*, February 2009.
- Lyon, David: *The Electoronic Eye. The Rise of Surveillance society*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1994.
- M. Tóth Balázs – Pap András László: A hatékonyság mítosza. Az etnikai profilalkotás alkotmányos és rendészeti kérdőjelei. Budapest: L'Harmattan, 2012.
- M. Tóth Balázs – Pap András László: Az etnikai profilalkotás tilalma mint a diszkrimináció sajátos formája. *Föld-rész* 4, 2011/2–4, 28–48.
- M. Tóth Balázs – Pap András László: Etnikai profilalkotás a magyar rendőrség igazoltatási gyakorlatában. In Majtényi Balázs (szerk.): *Lejtős pálya – Az antidiszkriminációs és esélyegyenlőségi szabályozásról* (Föld-rész Könyvek). Budapest: L'Harmattan, 2009 (második, javított kiadás), 111–134.
- M. Tóth Balázs: Az etnikai profilalkotás a bűnmegelőzésben és a bűnüldözésben (Ph.D. értekezés). Miskolci Egyetem, Állam-és Jogtudományi Kar, Deák Ferenc Doktori Iskola, 2011.
- M. Tóth Balázs: Percepcióalapú etnikai adatok és az önrendelkezési jog. *Föld-rész* 2, 2009, 3–4, 147–157.

- MacDonald, Heather: Fighting Crime Where the Criminals Are. *New York Times*, June 25, 2010.
- MacPherson, William: Inquiry into the Matters Arising from the Death of Stephen Lawrence: Final Report. London: The Stationery Office, 1999.
- MacPherson, William: *Report of an Inquiry by Sir William Mac Pherson of Cluny*, London: The Stationery Office, CM 4262-I, 1999.
- Major, Brenda – Quinton, Wendy – McCoy, Shannon K.: Antecedents and Consequences of Attributions to Discrimination: Theoretical and Empirical Advances. *Advances in Experimental Social Psychology* 34, 2002.
- Majtényi Balázs – Pap András László: Uniformizáltak-e az etnikai adatok? Jogszabályi keretek az etnikai adatok, információk kezelésénél (Majtényi Balázssal közösen). In Majtényi Balázs (szerk.): *Lejtős pálya – Az antidiszkriminációs és esélyegyenlőségi szabályozásról* (Föld-rész Könyvek). Budapest: L'Harmattan, 2009 (második, javított kiadás), 89–110.
- Majtényi Balázs (szerk.): *Lejtős pálya – Az antidiszkriminációs és esélyegyenlőségi szabályozásról* (Föld-rész Könyvek). Budapest: L'Harmattan, 2009 (második, javított kiadás).
- Majtényi László – Székely Iván – Szabó Máté Dániel: *Roma támogatások és jogosultságok egyéni követésének lehetőségei*. Budapest: Eötvös Károly Intézet, 2006.
- Majtényi László: *Információ és médiajog I*. Miskolc: Bíbor Kiadó, 2011.
- Majtényi, Balázs – András László Pap: Minority regimes at work – Hungarian experiences on the interrelated complexities of data protection and minority protection (co-authored with Balázs Majtényi). In István Horváth – Márton Hornok (eds.): *Minority politics within the Europe of regions*. Cluj-Napoca: Scientia, 2011. 351–366.
- Majtényi, Balázs – András László Pap: Should ethnic data be standardized? Different situations of processing ethnic data. In Máté Dániel Szabó (ed.): *Privacy protection and Minority Rights*. Budapest: Eötvös Károly Policy Institute, 2009. 63–88.
- Mandernach, Christopher J.: Warriors without law: embracing a spectrum of status for military actors. *Appalachian Journal of Law*, Winter, 2007.
- Markoff, John: Troves of personal data, forbidden to researchers. *The New York Times*, May 21, 2012.
- Markon, Jerry – Shear, Michael D.: Justice Department sues Arizona over immigration law. *The Washington Post*, July 7, 2010.
- Martin, Peter W.: Online Access to Court Records – From Documents to Data, Particulars to Patterns. *Cornell Law School Legal Studies Research Paper* No. 08-003, March 14, 2008.
- Marx, Gary T. – Valeria Stevens: From the beginning: Children as subjects and agents of surveillance. *Surveillance and Society* 7, 2010/3–4.
- Mauer, Marc: *Race to Incarcerate*. New York: The New Press, 2006.
- Mauer, Marc: *The Crisis of the Young African American Male and the Criminal Justice System*. Prepared for U. S. Commission on Civil Rights, 1999.
- McCormick, Erin – Zamora, Jim Herron: Racial bias in CHP searches: Latinos, blacks more likely to have vehicles examined after being pulled over. *San Francisco Chronicle*, July 15, 2001.

- McDonough, Molly: Guantanamo Detainees Start Legal Process. *ABA Journal E-Report*, July 2, 2004.
- McGough, W. Thomas, Jr.: Public Access to Divorce Proceedings: A Media Lawyer's Perspective. *Journal of the American Academy of Matrimonial Lawyers*, 2001.
- Meliah, Thomas: The First Amendment Right of Access to Docket Sheets. *California Law Review* 94, 2006.
- Metazin: Adatvédelem az adatközpontokban. *Metazin*, 2008. július 5. <http://www.metazin.hu/node/1378>
- Metazin: Róka a tyúkólban. *Metazin*, 2008. szeptember 28., <http://www.metazin.hu/node/1475>
- Metzgar, Emily: Online Court Records: Balancing Judicial Accountability And Privacy in an Age of Electronic Information. *Washington Law Review*, February 2004.
- Michaels, Jon D.: All the resident spies: private-public intelligence partnerships in the war on terror. *California Law Review* 90, August 2008.
- Mikos, Robert A.: "Eggshell" Victims, Private precautions, and the societal benefits of shifting crime. *Michigan Law Review*, November 2006.
- Miller, Joel – Bland, Nick – Quinton, Paul: The Impact of Stops and Searches on Crime and Community. *Police Research Series*, 2000.
- Miller, Joel – Gounev, Philip – Wagman, Dan – Bernát Anikó – Dencső Blanka – Pernas, Bengona – Pap András László – Simonovits Bori: „I Can Stop and Search Whoever I Want”. *Police Stops of Ethnic Minorities in Bulgaria, Hungary and Spain*. New York: Open Society Justice Initiative, 2007.
- Miller, Joel – Gounev, Philip – Wagman, Dani – Balogi Anna – Bezlov, Tihomir – Pap András László – Simonovits Bori – Vargha Lili: Racism and Police Stops – Adapting US and British Debates to Continental Europe. *European Journal of Criminology* 5, 2008/5, 161–191.
- Miller, Joel: Measuring and Understanding Minority Experiences of Stop and Search in the UK. In: *Ethnic Profiling by Police in Europe*. Open Society Justice Initiative, 2005.
- Miller, Joel: Stop and Search In England. A Reformed Tactic or Business as Usual? *British Journal of Criminology* 50, 2010/5, 954–974.
- Miller, Kirk: Racial Profiling and Postmodern Society. Police Responsiveness, Image Maintenance, and the Left Flank of Police Legitimacy. *Journal of Contemporary Criminal Justice*, 2007.
- Mink András: Az alperes: az állam. *A Magyar Helsinki Bizottság története*. Budapest: MHB, 2005. 193–196.
- Minow, Martha: Outsourcing power: How privatizing military efforts challenges accountability, professionalism, and democracy. *Boston College Law Review* 46, September, 2005.
- Morozov, Evgeny: The Death of the Cyberflaneur. *The New York Times*, February 4, 2012.
- Morton, Robert J. (ed.): *Serial Murder, Multi-disciplinary perspectives for investigators*. Behavioral Analysis Unit, National Center of Violent Crime, Critical Incidents Response Group, FBI, 2005.
- MTI/NOL: Döbbenetesen előítéletes a többség a romákkal szemben. *Népszabadság Online*, 2009. február 13.

- MTI: Az egyenlő bánásmódról szóló törvény módosításával szankcionálná a gyűlöletbeszédet a kisebbségi ombudsman. *Jogi Fórum*, 2008. augusztus 26.
- MTI: Előzetesbe került egy szegedi sztárügyvéd. *Index*, 2011. október 3.
- MTI: Kende megint veszített Németh Miklós ellen. *Index*, 2010. szeptember 28.
- Nagan, Winston P. – Craig Hammer: The rise of outsourcing in modern warfare: Sovereign power, private military actors, and the constitutive process, Symposium-Nation Building: A legal architecture? *Maine Law Review*, 2008.
- Nakashima, Ellen: Prescription Data Used To Assess Consumers Records Aid Insurers but Prompt Privacy Concerns. *The Washington Post*, August 4, 2008.
- Nojeim, Gregory: Aviation Security Profiling and Passangers' Civil Liberties. *Air and Space Lawyer*, Summer, 1998.
- Nordland, Rod: Risks of Afghan War Shift from Soldiers to Contractors. *The New York Times*, February 11, 2012
- Norris, Clive – Mike McCahill – David Wood: The Growth of CCTV: a global perspective on the international diffusion of video surveillance in publicly accessible space. *Surveillance and Society* 1, 2004/2–3.
- Northeastern University Institute on Race and Justice. *Massachusetts Racial and Gender Profiling Study*, May 4, 2004.
- Novoszádek Nóra – Rácz Dominika: Gyűlöletvezérelt bűncselekmények európai szabályozási mintái. *Föld-rész* 2, 2009, 3–4, 63–80.
- NY Times Editorial: Blackwater's rich contracts. *The New York Times*, October 3, 2007.
- NY Times Editorial: Disenfranchised Felons. *The New York Times*, July 15, 2012.
- NY Times Editorial: Faulty Criminal Background Checks. *The New York Times*, July 24, 2012.
- NY Times Editorial: Injustices of stop and frisk. *The New York Times*, May 13, 2012.
- NY Times Editorial: More Privacy Online. *The New York Times*, December 24, 2008.
- Office of Arizona Attorney General Terry Goddard, Racial Profiling Policy Guidance, State of Arizona, February 2005.
- Office of Senator Russ Feingold: Fact Sheet on the End Racial Profiling Act. December 12, 2007.
- Office of the Arizona Attorney General Janet Napolitano, *Report on Racial Profiling*, January, 2001, Civil Rights Division and Office of Intergovernmental affairs.
- Open Society Institute: *Profiling Minorities. A Study of Stop-and Search Practices in Paris*. New York: Open Society Institute, 2009.
- Open Society Justice Initiative: *Ethnic Profiling in the European Union: Pervasive, Ineffective and Discriminatory*. New York: Open Society Institute, 2009.
- Open Society Justice Initiative: *Ethnic Profiling in the Moscow Metro*. New York: Open Society Institute, 2006.
- OSCE High Commissioner on National Minorities: Recommendations on Policing in Multi-Ethnic Societies. The Hauge, 2006.
- OSCE/ODIHR: *Hate Crime Laws – A Practical Guide*. Warsaw: OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), 2009.

- OSI: *No Data–No Progress. Data Collection in Countries Participating in the Decade of Roma Inclusion 2005–2015*. New York: Open Society Foundation, 2010.
- Osler, Mark: Capone and Bin Laden: The failure of government at the cusp of war and crime. *Baylor Law Review*, Spring 2003.
- Pap András László – Simonovits Bori: Ahogy a lakosság és a rendőr látja. Az igazoltatási gyakorlat tapasztalatai. *Fundamentum* 10, 2006/2, 125–139.
- Pap András László – Simonovits Bori: Hátrányos megkülönböztetés a rendőri igazoltatásban – egy vizsgálat eredményei. *Magyar Rendészet* 4, 2006/4, 94–137.
- Pap András László – Simonovits Bori: Látható és mégsem látható előítéletesség a rendőri igazoltatási gyakorlatban – adalékok a rendészeti jog felülvizsgálatának kérdéséhez. *Rendészeti Szemle* 55, 2007/5, 27–56.
- Pap András László: A jogvédelem nevében a jogsértőt védjük? *Rendészeti Szemle* 56, 2008/5, 39–60.
- Pap András László: A Legfelsőbb Bíróság ítélete az Egyenlő Bánásmód Hatóság határozatának hatályon kívül helyezéséről. Zaklatásnak minősülhet-e egy polgármester rasszista megnyilatkozása? *Jogesetek Magyarázata* 3, 2012/1.
- Pap András László: A rendészeti etnopolitika Murphy-törvényéről – felvetések egy kisebbségbarát adatkezeléshez. In Csányi Klára (szerk.): *A cigányság és a rendvédelem viszonyának néhány aktuális kérdése magyarországi és nemzetközi kitekintésben*. Budapest: Európai Roma Rendvédelmi Bajtársi Egyesület, 2008. 9–28.
- Pap András László: A vallási és etnikai hovatartozás összefüggései a kisebbségi jogvédelem rendszerében. In Köbel Szilvia (szerk.): *„A vallási diszkrimináció ellen – az esélyegyenlőség megteremtéséért”*. Budapest: Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, 2010. 13–162.
- Pap András László: Az autósztroda orvlövészei nyomában: adalékok az igazoltatás kriminalisztikai hasznosíthatóságához és a beszámíthatóság fogalmának kérdéseire. *Belügyi Szemle* 59. évf., 2011/6, 106–118.
- Pap András László: Etnicitás és terrorizmus elleni harc. *Fundamentum*, 2005/3, 139–155.
- Pap András László: *Identitás és reprezentáció – az etnikai hovatartozás meghatározásától a politikai képviselésig*. Budapest: Gondolat, 2007.
- Pap András László: Kontrollelmélet, etnicitás és terrorizmus. *Belügyi Szemle* 54, 2006/5, 24–36.
- Pap András László: Közbiztonság magánkézben? A huszonegyedik századi rendészeti kiszervezés problematikája amerikai példák nyomán. *Állam és Jogtudomány* 48, 2007/2, 247–272.
- Pap András László: Megjegyzések a nemzetbiztonsági intézkedések kiszervezésének módszertanához. *Állam- és Jogtudomány* 52, 2011/3, 351–392.
- Pap András László: *Mozgásszabadság. Alkotmányjogi és nemzetközi jogi alapok* (Föld-rész Könyvek). Budapest: L'Harmattan, 2009.
- Pap András László: Rendészeti hatékonyság-ellenőrzés – különös tekintettel a terrorizmus elleni harcra. *Rendészeti Szemle* 50, 2009/6, 50–60.
- Pap András László: *Rendvédelem, terrorizmus, emberi jogok*. Székesfehérvár, Kodolányi János Főiskola, 2007.

- Pap András László: Sorozatgyilkosok nyomában: Ted Bundy. *Belügyi Szemle* 59, 2011/11, 118–135.
- Pap András László: Szabadságjogot erőszakkal? Az iraki szindróma. *Belügyi Szemle* 53, 2005/2, 35–56.
- Pap András László: Szeptember 11. – új korszak, új kihívások (szubjektív elemzés). *Belügyi Szemle* 50, 2002/6–7, 68–83.
- Pap András László: Tarka számok, népszámlálási adatok gyűjtésével kapcsolatos viták az Egyesült Államokban. *Kisebbségkutatás*, 2010/4, 539–551.
- Pap András László: Vallomások vezérszóra: nyomozási fiasco az arizonai buddhista szentélybeli tömeggyilkosság ügyében. *Belügyi Szemle* 58, 2010/11, 114–129.
- Pap, András László: Constitutional Ambiguities Regarding Anti-Terrorist Financial Enforcement Measures – The Case of Hungary. *Acta Juridica Hungarica* 47, 2006/4, 405–425.
- Pap, András László: Constitutional Exceptionalism: Efficacy, Proportionality and the Attenuation of Balancing Standards. In Synnøve Ugelvik and Barbara Hudson (eds.): *Justice and Security in the 21st Century: Liberty, Risks, Rights and the Rule of Law*. London and New York: Routledge, 2012.
- Pap, András László: Criminal Justice and Ethnic Data Collection in Hungary. *Acta Juridica Hungarica, Hungarian Journal of Legal Studies* 47, 2006/2, 157–182.
- Pap, András László: Dogmatism, hypocrisy and the inadequacy of legal and social responses combating hate crimes – the CEE experience. In Michael Stewart (ed.): *The Gypsy 'Menace': Populism and the New Anti-Gypsy Politics*, London. New York: Hurts, Columbia University Press, 2012.
- Pap, András László: Ethnic discrimination and the war against terrorism – The case of Hungary. In Gábor Halmai (ed.) Hungary: Human Rights in the Face of Terrorism. *Fundamentum, Human Rights Quarterly* (English Edition), Human Rights Series I., USA: Vandeplas Publishing, 2006. 31–46., másodközlés.
- Pap, András László: Ethnic discrimination and the war against terrorism – The case of Hungary. *Fundamentum*, 2005, 9, Spec. ed., 31–46.
- Pap, András László: Ethnic profiling and discrimination: The international context and Hungarian empirical research findings. *Acta Iuridica Hungarica*, December 2011. 52(4): 273–295.
- Pap, András László: Ethnicity- and race-based profiling in counter-terrorism, law enforcement and border control (study). November 2008. Directorate-General Internal Policies, Policy Department C, Citizens Rights and Constitutional Affairs, European Parliament, Brussels, 2008, PE 408.326.
- Pap, András László: Ethno-racial profiling and discrimination in the criminal justice system: Notes on current anti-terrorist legislation and law enforcement measures. *Jura* 16, 2010/1, 95–101.
- Pap, András László: Human Rights and Ethnic Data Collection in Hungary. *Human Rights Review* 9, March 2008, 109–122.
- Pap, András László: Introducing the „Efficacy” element into the „Liberty vs. Security” Dilemma. *Fundamentum, Human Rights Quarterly* (English Edition), 2008/12, 91–101.
- Pap, András László: Law Enforcement Ethno-Racial Profiling: Concepts and Recommendations.

- In Wolfgang Benedek – Wolfram Karl – Anja Mihr – Manfred Nowak (eds.): *European Yearbook on Human Rights 2009*. Wien: Neuer Wissenschaftlicher Verlag, 2009. 285–296.
- Pap, András László: Le profilage sur la base de l'appartenance ethnique et de la race dans la lutte contre le terrorisme, la répression et le contrôle aux frontières. In Tamás Nótári – Gábor Török (eds.): *Prudentia Iuris Gentium Potestate Ünnepi tanulmányok Lamm Vanda tiszteletére*, Budapest: MTA Jogtudományi Intézete, 2010. 329–340.
- Pap, András László: *Overruling Murphy's law on the free choice of identity and the racial-ethnic-national terminology-triad: Notes on how the legal and political conceptualization of minority communities and membership boundaries is induced by the groups' claims.* (megjelenés alatt)
- Pap, András László: Police ethnic profiling in Hungary – Lessons from an international research. *Regio – A review of Studies on Minorities, Politics, Society* 10, 2007, 117–140.
- Pap, András László: Profiling, Data Mining and Law Enforcement: Definitions, *ANNALES, Universitatis Scientiarum Budapestiensis de Rolando Eötvös Nominatae, Sectio Iuridica* Tomus XLX, Budapest, 277–301.
- Pap, András László: Security, Law Enforcement and Human Rights: Risks and Caveats – The Case of Ethnic Profiling. In Vesselin Petro (ed.): *The philosophy of security in an insecure world*. Proceedings of XXV Varna International Philosophical School, June 2008, 1–3. Institute for Philosophical Research Bulgarian Academy of Sciences, Sofia: 2010. 47–52.
- Paterson, Craig: 'Street-level surveillance': Human agency and the electronic monitoring of offenders, *Surveillance and Society* 4, 2007/4.
- Pelaez, Vicky: The prison industry in the United States: big business or a new form of slavery? *Global Research*, March 10, 2008.
- Peltz, Richard J. – Joi L. Leonard – Amanda J. Andrews: The Arkansas Proposal on Access to Court Records: Upgrading the Common Law With Electronic Freedom of Information Norms. *Arkansas Law Review*, 2006.
- Plankó Gergő: Csak cigányok támadnak rasszista okokból? *Index*, 2011. március 17.
- Pogár Demeter: Zsoldosbiznisz. Kiszervezett háború. *HVG* 29, 2007/21, 39–41.
- Polgári Eszter: A homofób gyűlöletbeszéd elleni jogi fellépés lehetőségei – Az Alkotmánybíróság és a jogalkotó csatája. In Takács, Judit (szerk.): *Homofóbia Magyarországon*, Budapest: L'Harmattan, 2011, 120–127.
- Police Foundation: *Racial Profiling: The State of the Law*. March 2005.
- Posner, Richard A.: Privacy, surveillance, and law. *Univeristy of Chicago Law Review*, Winter 2008.
- Powers, Thomas F.: When to Hold 'Em. *Legal Affairs*, September/October, 2004.
- Profiling Minorities. A Study of Stop-and Search Practices in Paris*. New York: Open Society Institute, 2009.
- Quinton, Paul – Bland, Nick – Miller, Joel: *Police Stops, Decision-making and Practice*. Police Research Series Paper 130, London: Home Office, 2000.
- Racial Discrimination in the Administration of Justice. Submission of the Open Society Justice Initiative to the UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination on the occasion of its 65th Session. Open Society Justice Initiative, August 2004.

- Raffert Vernon, Rebecca: Battlefield contractors: Facing the tough issues. *Public Contract Law Review* 33, 2004.
- Ramirez, Deborah – Hoopes, Jennifer – Quinlan, Tara Lai: Defining Racial Profiling in a Post-September 11 World. *American Criminal Law Review*, Summer 2003.
- Ramirez, Deborah – McDevitt, Jack – Farrell, Amy: *A Resource Guide on Racial Profiling Data Collection Systems: Promising Practices and Lessons Learned*. Report prepared by North-eastern University with support by the U.S. Department of Justice, 2000.
- Randall, Kennedy: *Race, Crime and the Law*. Pantheon Books, 1997.
- Rawls, John: *Az igazságosság elmélete*. Budapest: Osiris, 1999.
- Raz, Joseph: „Szabadság és autonómia.” In Huoranszki Ferenc (szerk.): *Modern politikai filozófia*. Budapest: Osiris – Láthatatlan Kollégium, 1998.
- Raz, Joseph: *The Morality of Freedom*. Oxford, Clarendon Press, 1986.
- Reinman, Jeffrey: Is Racial Profiling Just? Making Criminal Justice Policy in Original Position. *The Journal of Ethics* 12, 2011, 3–19.
- Rhee, Jamie: Bridging Divides: A Challenge to Unify Anti-Subordination Theories. *DePaul Law Review*, Spring 2000.
- Riley, K. Jack: *Crack, Powder Cocaine, and Heroin: Drug Purchase and Use Patterns in Six U.S. Cities*. National Institute of Justice, December 1997.
- Risse, Mathias – Zeckhauser, Richard: Racial Profiling. *Philosophy and Public Affairs* 32, 2004/2, 131–170.
- Rivera, Ra – Baker, Al – Roberts, Janet: A Few Blocks, 4 Years, 52,000 Police Stops. *The New York Times*, July 11, 2010.
- Roberts, Anthea: Righting Wrongs or Wronging Rights? The United States and Human Rights Post-September 11. *European Journal of International Law*, September 2004.
- Robin S. Engel: *Traffic Stop Data Analysis Study: Year 3 Final Report*. University of Cincinnati Policing Institute, November 1, 2009.
- ROMEA: IKEA Pays 60,000 kronor to Romani Women Who Were Followed by a Security Guard. ROMEA, January 15, 2011, http://www.romea.cz/english/index.php?id=detail&detail=2007_2095
- Roots, Roger: Are Cops Constitutional? *Seton Hall Constitutional Law Journal*, Summer 2001, 711–712.
- Rosen, Jeffrey: Google's Gatekeepers. *The New York Times*, November 30, 2008.
- Rosenzweig, Paul: Civil Liberty and the response to terrorism. *Duquesne Law Review*, Summer 2004.
- Rosson, Trevor: Harsh Justice: Criminal Punishment and the Widening Divide between America and Europe, by James Q. Whitman. *American Journal of Criminal Law*, Spring 2004.
- Russell, K. K.: *The color of crime: Racial hoaxes, White fear, Black protectionism, police harassment, and other macroaggressions*. New York: New York University Press, 1998.
- Saltman, Jonathan – Andersen, Travis: 'Yours is a peaceful faith'; At Muslim forum, Patrick vows action to combat prejudice. *The Boston Globe*, May 23, 2010.

- SAMHSA: *Results from the 2008 National Survey on Drug Use and Health: National Findings*. Substance Abuse and Mental Health Services Administration, Office of Applied Studies, Division of Population Surveys, September 2009
- Sarkady Ildikó: A közszereplők személyiségvédelme a bírói gyakorlatban. *Médiakutató*, 2006/3.
- Satzewich, R. Vic – Shaffir, William: Racism versus Professionalism: Claims and Counter-claims about Racial Profiling. *Canadian Journal of Criminology and Criminal Justice*, April 2009, 199–226.
- Savage, Charlie: U.S. relaxes limits on use of data in terror analysis. *The New York Times*, March 22, 2012.
- Schauer, Frederic: *Profiles, probabilities and stereotypes*. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press, 2003.
- Schauer, Frederik: A szabályok és a jog uralma. In Bódig Mátyás – Györfi Tamás – Szabó Miklós: *A Hart utáni jogelmélet alapproblémái*. Miskolc: Bíbor Kiadó, 2004, 407–457.
- Schifferle, Carl J.: After Whren v. United States: Applying the Equal Protection Clause to Racially Discriminatory Enforcement of the Law. *Michigan Law & Policy Review* 2, 1997.
- Schmitt, Eric: Report details shooting by drunken Blackwater worker. *The New York Times*, October 2, 2007.
- Schneider, Cathy Lisa: Police Power and Race Riots in Paris. *Politics and Society* 35, 2007/4.
- Schuck, Peter: A Case for Profiling – A Commentary. *The American Lawyer*, January 2002.
- Schulz, David A. – Adam J. Rappaport – Amanda M. Leith – Levine Sullivan: Update: Developments in the Law of Access & Newsgathering, Communications Law in the Digital Age, Practising Law Institute, Patents, Copyrights, Trademarks, and Literary Property Course Handbook Series, PLI Order No. 4142, 2008.
- Schutter, Oliver de – Julie Ringelheim: Ethnic Profiling: A Rising Challenge for European Human Rights Law. *The Modern Law Review*, 2008, 358–384.
- Schutter, Oliver de – Ringelheim, Julie: *Ethnic Monitoring – The Processing of Racial and Ethnic Data in Anti-Discrimination Policies: Reconciling the Promotion of Equality with Privacy Rights*. Bruylant, 2010.
- Schwartz, John: Supreme Court Decision on Arizona Immigration Law. *The New York Times*, June 26, 2012.
- Sculco, Thomas W.: Smokers' Rights Legislation: Should the State „Butt, Out” of the Workplace? *Boston College Law Review* 33, 1992/4, 879–902.
- Sengupta, Somini: „Big Brother” No, It's Parents. *The New York Times*, June 25, 2012.
- Shamoo, AE.: Ethical and regulatory challenges in Psychophysiology and Neuroscience-based technology for determining behaviour. *Accountability in Research*, 2010/8.
- Shane, Scott – Ron Nixon: In Washington, Contractors Take on Biggest Role Ever. *The New York Times*, February 4, 2007.
- Sievert, Ronald: Meeting the twenty-first century terrorist threat within the scope of twentieth century constitutional law. *Houston Law Review*, Winter 2000.

- Silverman, Gregory M.: Rise of the Machines: Justice Information Systems and the Question of Public Access to Court Records Over the Internet. *Washington Law Review*, February 2004.
- Simon, Patrick: „Ethnic” statistics and data protection in the Council of Europe Countries (Study Report). ECRI, 2007.
- Sinha, Priyamvada: Police Use of Race in Suspect Descriptions: Constitutional Considerations. *New York University Review of Law and Social Change* 31, 2006, 135–139.
- Skalansky, David A.: Private police and democracy. *American Criminal Law Review*, Winter 2006.
- Slobogin, Christopher: Government data mining and the fourth amendment. *Univeristy of Chicago Law Review* (Symposium: Surveillance), 2008 Winter.
- Smith, D. – J. Gray: *The Police in Action*. London: PSI, 1983.
- Smith, E. L. – Durose, M. R.: Characteristics of drivers stopped by the police, 2002. Washington, DC: Bureau of Justice Statistics, 2006.
- Solove, Daniel J.: Access and Aggregation: Public Records, Privacy and the Constitution, Symposium: Modern Studies in Privacy Law: Notice, Autonomy and Enforcement of Data Privacy Legislation. *Minnesota Law Review* 86, June, 2002.
- Solove, Daniel J.: Data mining and the security-liberty debate. *Univeristy of Chicago Law Review*, Winter 2008.
- SPLC: *Under Siege. Life for Low-Income Latinos in the South*. A report by the Southern Poverty Law Center, 2009.
- Spyro, Speros William: Friend-of-a-friendly fire: A future tort issue of contractors on the battlefield. *Public Contract Law Review*, Winter 2006.
- Stacy, Tom: The „Material Support” Offense: The Use of Strict Liability in the War Against Terror. *Kansas Journal of Law and Public Policy*, Winter 2005.
- Stewart, Gary: A place of peace – a place of blood. *Arizona Attorney*, May 2008.
- Stokes, Larry D.: Legislative and Court Decisions that Promulgated Racial Profiling: A Sociohistorical Perspective. *Journal of Contemporary Criminal Justice* 23, 2007, 263–275.
- Stuntz, William J.: Local Policing After the Terror. *Yale Law Review*, June 2002.
- Sudbeck, Lynn E.: Placing Court Records Online: Balancing Judicial Accountability with Public Trust and Confidence: An Analysis of State Court Electronic Access Policies and a Proposal for South Dakota Court Records. *South Dakota Law Review* 51, 2006.
- Suggs, Ernie: Anti-racial profiling law proposed. *Atlanta Journal – Constitution*, January 27, 2010.
- Schwartz, Moshe – Joyprada Swain: Department of Defense Contractors in Afghanistan and Iraq: Background and Analysis, May 13, 2011, Congressional Research Service, 7-5700, R40764.
- Swim, Janet K. – Scott, Elizabeth D. – Sechrist, Gretchen B. – Campbell, Bernadette – Stagnor, Charles: The Role of Intent and Harm in Judgments of Prejudice and Discrimination. *Journal of Personality & Social Psychology* 84, 2003.
- Symposium: Modern Studies in Privacy Law: Notice, Autonomy and Enforcement of Data Privacy Legislation. *Minnesota Law Review*, June 2002.
- Szajbely Katalin: Alternatív javaslat a gyűlöletbeszéd elleni fellépésre. In Majtényi Balázs (szerk.): *Lejtős pálya. Antidiszkrimináció és esélyegyenlőség*. Budapest: L'Harmattan, 2008, 179–182.

- Szikinger István: A yorkshire-i hasfelmetsző. *Rendészeti Szemle* 58, 2010/10, 131–135
- Tamás Bence Gáspár: Mikor tisztul ki a magyar rendőr feje? *Index*, 2012. február 28.
- Tanyi Attila: Rawls különbségi elve. *Politikatudományi Szemle* 16, 2007/2, 125–146.
- TASZ: Nem rongálás, közösség tagja elleni erőszak – rendőrséghez fordul a TASZ a Széder estét ünneplők megtámadása ügyében, 2010. április 1.
- Tatár László: Profilalkotás a bűnüldözésben. In Korinek László, Köhalmi László, Herke Csongor (szerk.): *Emlékkönyv Irk Albert egyetemi tanár születésének 120. évfordulójára*. Pécs: PTE ÁJK, 2004, 177–181.
- Taylor, Maria A.: Immigration Enforcement Post-September 11: Safeguarding the Civil Rights of Middle Eastern-American And Immigrant Communities. *Georgetown Immigration Law Journal*, Fall, 2002.
- Teichman, Doron: The Market for Criminal Justice: Federalism, Crime Control, and Jurisdictional Competition. *Michigan Law Review*, June 2005.
- Thiessen, Patrick R.: The real ID Act and biometric technology: a nightmare for citizens and the states that have to implement it. *Journal on Telecommunications and High Technology Law*, Spring 2008.
- Thompson, Anthony: Stopping the Usual Suspects: Race and the Fourth Amendment. *New York University Law Review*, October 1999.
- Thomsen, Frej Klem: The Art of the Unseen: Three Challenges for Racial Profiling. *The Journal of Ethics* 15, 2011, 89–117.
- Tófalvy Tamás: Politizálhatnak-e a közszolgálati újságírók a közösségi médiában? *EMASA*, 2012. május 11.
- Torny, Michael: Race and the War on Drugs. *University of Chicago Legal Forum* 25, 1994.
- Tóth Judit: Átlépés a határon és a szállító társaságok felelőssége. *Acta Humana*, 1997/27.
- Tóth Judit: Mit ér az útlevél, ha magyar? (A kiutazás szabadságától a hazatérés alapjogáig). *Amaro Drom*, 2000/január, 21–22.
- Tóth Norbert: Hasznos tippek kezdőknek és haladóknak – avagy az EBESZ új gyűlölet-bűncselekményekkel foglalkozó dokumentumai. *Föld-rész* 2, 2009, 3–4, 158–160.
- Törzsök, Erika – Paskó Ildi – Zolnay János (szerk.): Cigánynak lenni Magyarországon. Jelentés 2008. Út a radikalizmusba. Budapest: EÖKIK, 2009.
- Tracey L. Meares: *Social Organization and Drug Law Enforcement*, *American Criminal Law Review* 35, 1998/1.
- Tyler, R. Tom: Enhancing Police Legitimacy. *The Annals of the American Academy of Political and Social Sciences*, 2004.
- U.K. Home Office: *Home Office, Police Powers and Procedures England and Wales 2007/08*. London: Home Office Statistics, 2009.
- U.K. Home Office: *Statistics on Race and the Criminal Justice System 2008/09*, 2010 June.
- UN. Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Report on the Elimination of Racial Discrimination, UN. Doc. A/49/18 – 1995.

- U.N. Committee on the Rights of the Child: Concluding Observations, Hungary, 17 March 2006, CRC/C/HUN/CO/2.
- U.N. Durban Declaration and Programme of Action, Adopted at the World Conference against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance, Durban, South Africa, from 31 August to 8 September 2001.
- U.N. Human Rights Council: Implementation of General Assembly Resolution 60/251 of 15 March 2006 Entitled "Human Rights Council". Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism, Martin Scheinin. A/HRC/4/26 29 January 2007.
- U.S. Amnesty International Domestic Human Rights Program: *Threat and Humiliation. Racial Profiling, Domestic Security, and Human Rights in the United States*. U.S. Amnesty International, 2004.
- U.S. Courts: Public Access to Court Documents: Better, Faster...and Cheaper Than Ever Before. *The Third Branch News*, April 2001.
- U.S. Courts: Electronic Access to Bankruptcy Courts Boon to Public. *The Third Branch News*, September 2002.
- U.S. Department of Justice: Fact Sheet – Racial Profiling, USDOJ.GOV.TDD (202) 514-1888, June 17, 2003.
- U.S. Department of Justice: Guidance Regarding the Use of Race by Federal Law Enforcement Agencies. June 2003.
- U.S. Executive Order No. 9066 (Executive Order Authorizing the Secretary of War to Prescribe Military Areas), February 19, 1942.
- Uitz Renáta: Emberi jogokon innen – büntetőjogon túl: A homofóbia enyhébb formái elleni fellépés lehetőségeiről. In Takács Judit (szerk.): *Homofóbia Magyarországon*, Budapest: L'Harmattan, 2011, 107–117.
- Utasi Judit: A gyűlöletbűnözés háttere. *Kriminológiai Tanulmányok* 48, 2011, 115–126.
- Varga Krisztián: A katonai szolgáltatóipar. *Hadtudomány* 2005/4.
- Verkuil, Paul R.: Public law limitations on privatization of government functions. *North Carolina Law Review*, January 2006.
- Verniero, P. – Zoubek, P.: *New Jersey attorney general's interim report of the state police review team regarding allegations of racial profiling*. Trenton: Office of the New Jersey Attorney General, 1999.
- Wakefield, Alison: The public surveillance functions of private security. *Surveillance and Society* 1, 2004/4.
- Wald, Patricia M.: The Freedom of Information Act: A Short Case Study in the Perils and Paybacks of Legislating Democratic Values. *Emory Law Journal* 33, 1984.
- Walmsley, Roy: *World Prison Population List (fifth edition)*. U. K. Home office, 2003.
- Walmsley, Roy: *World Prison Population List (ninth edition)*. International Centre for Prison Studies, 2011.
- Welch, Kelly: Black Criminal Stereotypes and Racial Profiling. *Journal of Contemporary Criminal Justice*, 2007.

- Wetzel, Amanda: Strategic Litigation and the Problem of Ethnic Profiling. *Juriste*, June 2010.
- Willis, C.: *The Use, Effectiveness and Impact of Police Stop and Search Powers*. RPUP 15., London: Home Office, 1983.
- Winn, Peter A.: Neither Seen Nor Heard: Media in America's Juvenile Courts. *Communication Law and Policy*, Spring 2007.
- Withrow, B. L.: *Racial profiling: From rhetoric to reason*. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 2006.
- Zádori Zsolt: Felhő-kakukkfészekben. *Beszélő*, 2003/11.
- Zagaris, Bruce: The merging of the counter-terrorism and anti-money laundering regimes. *Law and Policy in International Business*, 2002.
- Zedner, Lucia: Policing before and after the police. *British Journal of Criminology*, January, 2006.

JOGI DOKUMENTUMOK

Magyarországi dokumentumok

Jogszabályok

1949. évi XX. törvény: A Magyar Köztársaság Alkotmánya
1952. évi III. törvény a polgári perrendtartásról
1959. évi IV. törvény A Polgári Törvénykönyvről
1969. évi VIII. törvény a faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről
1978. évi IV. törvény a Büntető Törvénykönyvről
1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról
1992. évi LXIII. törvény a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról
1993. évi LV. törvény a magyar állampolgárságról
1993. évi LXXVII. törvény a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól
1994. évi XXXIV. törvény a Rendőrségről
1996. évi I. törvény a rádiózásról és televíziózásról
1997. évi XXXI. törvény a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról
1998. évi XIX. törvény a büntetőeljárásról
1999. évi XXXIV. törvény a Rendőrségről
1999. évi LXIX. törvény a szabálysértésekről
2001. évi LXII. szomszédos államokban élő magyarokról
2003. évi III. törvény az elmúlt rendszer titkosszolgálati tevékenységének feltárásáról és az
 Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltáráról
2003. évi CXXV. törvény az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról
2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól
2011. évi CLXXIX. törvény a nemzetiségek jogairól
10/1986. (IX. 1.) IM-BM együttes rendelet a bűnügyi és az igazságügyi tájékoztatásról
15/1998. (IV. 30.) NM rendelet a személyes gondoskodást nyújtó gyermekjóléti, gyermekvédelmi
 intézmények, valamint személyek szakmai feladatairól és működésük feltételeiről
62/2007. XII. 23. IRM rendelet a Rendőrség Szolgálati Szabályzatáról
67/2007. XII. 23. IRM rendelet a Rendőrség szervei illetékességi területének
30/2011. (IX. 22.) BM rendelet a rendőrségi szolgálati szabályzatáról
Országos Rendőr-főkapitányság 100/66-15/96
Országos Rendőr-főkapitányság 27/2011. (XII. 30.)

Az Alkotmánybíróság határozatai

- 8/1990. (IV.23.) AB határozat, ABH 1990, *általános személyiségi jog*
 9/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1996, *pozitív diszkrimináció*
 20/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, *pártok és társadalmi szervezetek vezetőinek vagyoni nyilatkozata*
 15/1991. (IV. 13.) AB határozat, ABH 1991, *személyes adatok*
 48/1991. (IX. 26.) AB határozat, ABH 1991, *a köztársasági elnök négyféle döntési*
 57/1991 (XI.8.) AB határozat, ABH, 1991, *a vérségi származás megismerésének joga*
 9/1992. (I.30.) AB határozat, ABH 1992, *törvényességi óvás*
 30/1992.(V.26.) AB számú határozat, ABH 1992, *véleménynyilvánítási szabadság*
 961/B/1993. AB határozat, ABH 1993, *közjogi képviselési jog*
 36/1994. (VI. 24.) AB-határozat, ABH 1994, *politikai közszereplők*
 60/1994 (XII. 24.) AB-határozat, ABH 1994, *politikai közszereplők*
 75/1995. (XII.21.) AB határozat, ABH 1995, *a testi integritáshoz való jog*
 21/1996. (V. 17.) AB határozat, ABH 1996, *alapjogi cselekvőképesség*
 20/1997 (III. 19.) AB-határozat, ABH 1997, *politikai közszereplők*
 30/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, *társadalombiztosításról szóló törvény hatásköre*
 23/1999 (VI. 30.), AB-határozat, ABH 1999, *politikai közszereplők*
 14/2000. (V. 12.) AB határozat, ABH 2000, *önkényuralmi jelképek*
 1006/B/2001. AB határozat, ABH 2004, *véleménynyilvánítási szabadság*
 57/2001 (XII. 5.), AB-határozat, ABH 2001, *politikai közszereplők*
 18/2004.(V.25.) AB számú határozat, ABH 2004, *véleménynyilvánítási szabadság*
 34/2004 (IX. 28.) AB-határozat, ABH 2004, *politikai közszereplők*
 45/2005. (XII. 14.) AB határozat, ABH 2005, *„a nemzeti és etnikai kisebbségek képviseletéről II.*
 95/2008. (VII. 3.) AB határozat, ABH 2008, *gyűlöletbeszéd*
 96/2008. (VII. 3.) AB határozat, ABH 2008, *gyűlöletbeszéd*

Bírószági ítéletek

- Debreceni Ítéltábla Pf.20.683/2005/7. *hajdúhadházi szegregációs ügy*
 Csongrád Megyei Bíróság, 2.P.21.514/2008/4. „*Nobel-díjas magyar író*”
 Fővárosi Ítéltábla, Pf.20.304/2005/8. *közszereplők*
 Fővárosi Bíróság, 8.K.34.427/2009/3 (2010. március 22.) *az edelényi polgármester ügye*
 Legfelsőbb Bíróság, Kfv.III.39.302/2010/8 (2011. október 18.) *az Egyenlő Bánásmód Hatóság határozatának (kiskunlacházi polgármester ügye) felülvizsgálata*

Európai uniós jogforrások

- A személyes adatok feldolgozása vonatkozásában az egyének védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról szóló, 1995. október 24-i 1995/46/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv. *Hivatalos Lap*, L 281, 1995. 11. 23.
- A személyek közötti, faji- vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról szóló, 2000. június 29-i 2000/43/EK tanácsi irányelv. *Hivatalos Lap*, L 180, 2000. 07. 19.

Esetjog

Az Európai Unió Bírósága

- Aden and others v. Council of the European Union and Commission of the European Commission*, T-306/01 R. (2002)

Az Emberi Jogok Európai Bírósága

- Bensaid v. United Kingdom* (44599/98, The European Court of Human Rights of 6 May, 2001)
- Conka and Others, the Ligue des droits de l'homme v. Belgium* (21564/99, Judgment of 13 March, 2001)
- D. H. and Others v. The Czech Republic* (57325/00, Grand Chamber of 13 November, 2007)
- Engel v. Netherlands* (100/71; 5101/71; 5102/71; 5354/72; 5370/72, Judgment of 8 June, 1976)
- Gillan and Quinton v. The United Kingdom* (4158/05, Judgment of 12 January, 2010)
- Nachova and Others v. Bulgaria* (43577/98, 43579/98, of Judgment 6 July, 2005)
- Társaság a Szabadságjogokért v. Hungary* (37374/05, Judgement of 14 April 2009)
- McKay v. The United Kingdom* (543/03, The European Court of Human Rights of 3 October, 2006)
- S and Marper v. United Kingdom*, (30562/04, 1581, Judgement of 4 December 2008)
- X v. Austria* (8278/78, Commission decision of 13 December, 1979)
- Guzzardi v. Italy* (7367/76, Judgment of 6 November, 1980)
- Malone v. the United Kingdom* (8691/79, Judgment of 2 August, 1984)
- Raimondo v. Italy* (12954/87, Judgment of 22 February, 1994)
- Rotaru v. Romania* (28341/95, Judgment of 4 May, 2000)
- Cisse v. France* (51346/99, Judgment of 9 April, 2001)
- Pretty v. United Kingdom* (2346/02, Judgment of 29 April, 2002)
- Peck v. The United Kingdom* (44647/98, Judgment 28 January, 2003)
- Novotka v. Slovakia* (47244/99, Judgment of 4 November, 2003)
- Hugh Jordan v. United Kingdom* (24746/94, Judgment of 4 August, 2001)
- Storck v. Germany* (61603/00, Judgment of 16 June, 2005)

Foka v. Turkey (28940/95, Judgment of 24 June, 2008)
Kiss Alajos v. Hungary (38832/06, Judgment of 20 May, 2010)
Timishev v. Russia (55762/00, 55974/00, Judgment of 13 December, 2005)
Trijonis v. Lithuania Publication (2333/02, Judgment of 15 December, 2005)

Amerikai Egyesült Államok

Al-Haramain Islamic Found., Inc. v. Bush, 507 F.3d 1190 (9th Cir. 2007)
Apanovich v. Wilkinson, 555 F. Supp. 2d 901, 2008 WL 822061 (S.D. Ohio March 26, 2008)
Arkansas Times, Inc. v. Norris, 2008 WL 110853 (E.D. Ark. Jan. 7, 2008)
Atlanta Journal v. Long, 369 S.E.2d 755, 759 (Ga. 1988)
Barron v. Florida Freedom Newspapers, Inc., 531 So. 2d 113, 116 (Fla. 1988)
Batson v. Kentucky, 476 U.S. 79 (1986)
Belo Broad. Corp. v. Clark, 654 F.2d 423 (5th Cir. 1981)
Board of Education v. Earls, 536 U.S. 822 (2002)
Brandenburg v. Ohio, 395 U.S. 444 (1969)
Brown v. City of Oneonta, 221 F.3d 329 2d Cir. (2000)
Brown v. State, 481 S.W.2d 106., 110-12. (Tex. Crim. App. 1972)
Brown v. Texas, 443 U.S. 47. 51 (1979)
Brown v. United States, 590 A.2d 1008 (D.C. 1991)
Buckley v. Valeo, 424 U.S. 1 (1976)
Buffkins v. City of Omaha, 922 F.2d 465., 467., 470. (8th Cir. 1990)
C. v. C., 320 A.2d 717, 723 (Del. 1974)
California v. Greenwood, 486 U.S. 35, 40 (1988)
Cardwell v. Lewis, 417 U.S. 583, 590 (1974)
Chandler v. Florida, 449 U.S. 560 (1981)
Chavez et al. v. Illinois State Police, 251 F.3d 612, 636 (7th Cir. 2000)
City of St. Matthews v. Voice of St. Matthews, Inc., 519 S.W.2d 811, 815 (Ky. 1974)
CLB v. PHC, 20387/06. 36 Media L. Rep. ((BNA) 1990), N.Y. Sup. Ct., Suffolk County June 20, 2008)
Cline v. Rogers, 87 F.3d 176 (6th Cir. 1996)
Commonwealth v. Casiano, 876 N.E. 2d 475 (Mass. App. Ct. 2007)
Commonwealth v. Cheek, 597 N.E.2d 1029, 1031 (Mass. 1992)
Commonwealth v. Jackson, 331 A.2d 189, 191 (Pa. 1975)
Conway v. United States, 852 F.2d 187, 188 (6th Cir. 1988)
Copeland v. Copeland, 966 So. 2d 1040 (La. 2007)
Cox Broadcasting Corp. v. Cohn, 420 U.S. 469 (1975)
Craig v. Harney, 331 U.S. 367, 374 (1947)
Daily Times Democrat v. Graham, 162 So. 2d 474 (Ala. 1964)

- Daniels et. al. v. City of New York*, 198 F.R.D. 409, 413 (S.D.N.Y. 2001)
- Davenport v. Garcia*, 834 S.W.2d 4, 23 (Tex. 1992)
- Davis v. Mississippi*, 394 U.S. 721 (1969)
- Delaware v. Prouse*, 440 U.S. 648 (1979)
- Doe v. Aschroft*, 334 F. Supp. 2d 471 (S.D.N.Y. 2004)
- Doe v. Bell Atlantic Business Systems Services, Inc.*, 162 F.R.D. (D. Mass. 1995)
- Doe v. C.A.R.S. Protection Plus*, 527 F.3d 358 (3d Cir. 2008)
- Doe v. Gonzales*, 500 F. Supp. 2d 379 (S.D.N.Y. 2007)
- Doe v. Nat'l R.R. Passenger Corp.*, No. CIU.A. 94-5064, 1997 WL 116979, at *1 (E.D. Pa. Mar. 11, 1997)
- Doe v. Shakur*, 164 F.R.D. (S.D.N.Y. 1996)
- Doody v. Schirro* (9th Cir. - Feb. 25, 2010)
- Douglas v. Douglas*, 772 A.2d 316, 318 (N.H. 2001)
- Dreiling v. Jain*, 93 P.3d 861, 864 (Wash. 2004)
- Edmond v. Goldsmith*, 183 F. 3d 659 (1999)
- Ex parte Mitsuye Endo*, 323 U.S. 283 (1944)
- Farag et al. v. United States*, F. Supp. 2d. 435, 460-467 (E.D.N.Y. 2008)
- Faulk v. State*, 574 S.W.2d 764., 765-66. (Tex. Crim. App. 1978)
- Federal Trade Comm'n v. Standard Fin. Mgmt. Corp.*, 830 F.2d (1st Cir. 1987)
- Fontana v. Fontana*, 87 N.Y.S.2d 903, 907 (N.Y. Fam. Ct. 1949)
- Gannett. Co. v. DePasquale*, 443 U.S. 368 (1979)
- Globe Newspaper Co. v. Superior Court*, 457 U.S. 596 (1982)
- Green v. Drinnon, Inc.*, 417 S.E.2d 11, 12 (Ga. 1992)
- Greer v. Amesqua*, 212 F.3d 358, 370 (7th Cir. 2000), cert denied, 531 U.S. 1012., 121 S. Ct. 568, 148 L. Ed. 2d 487 (2000)
- Hamdi v. Rumsfeld*, 542 U.S. 507 (2004)
- Higazy v. Templeton*, 505 F.3d 161 (2d Cir. 2007)
- Hirabayashi v. United States*, 320 U.S. 81 (1943)
- Holcombe v. State ex rel. Chandler*, 200 So. 739, 746 (Ala. 1941)
- Humanitarian Law Project v. Reno*, 205 F3d. 1130 (9th Cir. 2000)
- Humanitarian Law Project v. Reno*, 352 F.3d 382 (9th. Cir. 2003)
- In re Marriage of Rosenberry*, 603 N.W.2d 606, 611-12 (Iowa 1999)
- Johnson v. City of Fort Wayne, Ind.*, 91 F.3d 922, 945 (7th Cir. 1996)
- Katz v. Katz*, 514 A.2d 1374 (Pa. Super. Ct. 1986)
- Kolender v. Lawson*, 461 U.S. 352 (1983)
- Korematsu v. United States*, 323 U. S. 214 (1944)
- Lawrence v. Texa*, 539 U.S. 558 (2003)
- Littlejohn v. BIC Corp.*, 851 F.2d 673, 678 (3d Cir. 1988)
- Los Angeles Police Department v. United Reporting Publishing Co.*, 528 U.S. 32 (1999)
- McCleskey v. Kemp*, 481 U.S. 279, 292, 298 107 S. Ct. 1756, 95 L. Ed. 2d 262 (1987)

- Michigan Dept. of Police v. Sitz*, 496 U.S. 444 (1990)
Morgan Estes v. Texas, 381 U.S. 532 (1965)
Morisette v. United States, 342 U.S. 246 (1952)
Nabozny v. Podlesny, 92 F.3d 446, 453 (7th Cir. 1996)
Nader v. General Motors Corp., 307 N.Y.S.2d 647 (N.Y. 1970)
Nebraska Press Association v. Stuart, 427 U.S. 539 (1976)
New Jersey v. Soto, 324 N.J. Super. 66-84 (N.J. Super Ct. Law Div. 1996)
Nixon v. Warner Communications Inc., 435 US 589 (1978)
Oklahoma Publishing Co. v. Oklahoma County District Court, 430 U.S. 308 (1977)
Oregonian Publ'g Co. v. O'Leary, 736 P.2d 173, 176 (Or. 1987)
Pansy v. Borough of Stroudsburg, 23 F.3d 772, (3rd Cir. 1994)
Parhat v. Gates, 532 F.3d 834 (D.C. Cir. 2008)
Paul P. v. Verniero, 170 F.3d 396 (3d Cir. 1999)
Paul v. Davis, 424 U.S. 693 (1976)
Personnel Administrator of Massachusetts et al. v. Feeney, 442 U.S. 256, 272, 279 (1979)
Peyton v. Browning, 541 So. 2d 1341, 1343-44 (Fla. Dist. Ct. App. 1989)
Press-Enterprise Co. v. Superior Court, 464 U.S. 501, (1984)
Press-Enterprise Co. v. Superior Court, 478 U.S. 1, 10 (1986)
Providence Journal Co. v. Clerk of Fam. Ct., 643 A.2d 210 (R.I. 1994)
Publicker Industries, Inc. v. Cohen, 733 F.2d 1059 (3d Cir. 1984)
Pulitzer Publ'g Co. v. Transit Cas. Co., 43 S.W.3d 293, 300 (Mo. 2001)
R. v. Richards (1999), 26 C.R.(5th) 286 (Ont. C.A.). 15.
Rahman v. Chertoff, 2007 U.S. Dist. LEXIS 76013 (N.D. Ill. 2007)
Rasul v. Bush, 542 U.S. 466 (2004)
Reno v. Condon, 528 U.S. 141, 144-45 (2000)
Republican Co. v. Appeals Ct., 812 N.E.2d 887, 892 (Mass. 2004)
Richmond Newspapers, Inc. v. Virginia, 448 U.S. 555, 580 (1980)
Richmond v. J. A. Croson Co., 493 U.S. 469 (1989)
Russel v. Gregoire, 124 F.3d 1079 (9th Cir. 1997)
Saint Francis College v. Al-Khazraji, 481 U.S. 604 (1987)
Scales v. United States, 367 U.S. 203. (1961)
Scheetz v. Morning Call, Inc., 946 F.2d 202 (3d Cir. 1991)
Seattle Times Co. v. Rhinehart, 467 U.S. 20 (1984)
Sheppard v. Maxwell, 384 U.S. 333 (1966)
Skinner v. Railway Labour Executives Assn, 489 U.S. 602 (1989)
Smith v. Daily Mail Pub. Co., 443 U.S. 97 (1979)
Smith v. Maryland, 442 U.S. 735 (1979)
South Dakota v. Opperman, 428 U.S. 364, 368 (1976)
State ex rel. Brooks v. Zakaib, 588 S.E.2d 418, 430 (W. Va. 2003)
State ex rel. Garden State Newspapers v. Hoke, 520 S.E.2d 186, 191 (W. Va. 1999)

- State v. Dean*, 543 P.2d 425, 427 (Ariz. 1975)
- State v. Ruiz*, 504 P.2d 1307, 1310 (Ariz. Ct. App. 1973)
- Tennessee v. Garner*, 471 U.S. 1 (1985)
- Terry v. Ohio*, 392 U.S. 1, 20-21 (1968)
- The Florida Star v. B.J.F.*, 491 U.S. 524 (1989)
- Thomas v. Thomas*, 991 P.2d 7 (N.M. Ct. App. 1999)
- Traversa v. Educ. Credit Mgmt. Corp. (in re Traversa)*, 371 B.R. 1 (D. Conn. 2007)
- United States Department of Justice v. Reporters Committee for Freedom of the Press*, 489 U.S. 749 (1989)
- United States v. Aref*, 2008 WL 2598018 (2d Cir. July 2, 2008)
- United States v. Arvizu*, 208 F.3d 1122, 1134 (9th Cir. 2002)
- United States v. Brignoni-Ponce*, 422 U.S. 873 (1975)
- United States v. Clay*, 640 F.2d 157, 159 (8th Cir. 1981)
- United States v. Edwards*, 785 F.2d 1293, 1295-96 (5th Cir. 1986)
- United States v. Grant*, 920 F.2d 376, 388 (6th Cir. 1990)
- United States v. Hastings*, 695 F.2d 1278, 1280 (11th Cir. 1983)
- United States v. Hayden*, 740 F. Supp. 650 (S.D. Iowa 1989)
- United States v. Jones*, 565 U.S. ____ at *3 (2012)
- United States v. Kerley*, 753 F.2d 617, 622 (7th Cir. 1985)
- United States v. Magda*, 409 F. Supp. 734, 740. (S.D.N.Y. 1976), (547 F.2d 756, 759 (2d Cir. 1976)
- United States v. Martinez-Fuerte*, 428 U.S. 543 (1976)
- United States v. McVeigh*, 119 F.3d 806, 811 (10th Cir. 1997)
- United States v. Michael T. Morgan*, 597 P.2d 115, 119 (1979)
- United States v. Miller*, 425 U.S. 435 (1976)
- United States v. Montero-Camargo*, 208 F.3d 1122 (9th Cir. 2000)
- United States v. Myers*, 635 F.2d 945 (2d Cir. 1980)
- United States v. Ortiz*, 66 M.J. 334, 2008 WL 2246898 (C.A.A.F. May 30, 2008)
- United States v. Rahmani*, 209 F. Supp. 2d 1045 (C.d. Cal. 2002)
- United States v. Rodney Tyrone Jones*, 242 F.3d 215, 216, 218-19 (4th Cir. 2001)
- United States v. Ruiz*, 961 F. Supp. 1524, 1532 (D. Utah 1997)
- United States v. Tapia*, 912 F.2d 1367, 1368, 1371 (11th Cir. 1990)
- United States v. Travis*, 837 F. Supp. 1386, 1396. n.9 (E.D. Ky. 1993)
- Veronia Sch. Dist. 47J v. Acton*, 515 U.S. 646 (1995)
- Walls v. City of Petersburg*, 895 F.2d 188 (4th Cir. 1990)
- Washington v. Davis*, 426 U.S. 229, 242, 96 S. Ct. 2040, 48 L. Ed. 2d 597 (1976)
- Wendt v. Wendt*, 706 A.2d 1021 (Conn. Super. Ct. 1996)
- Whalen v. Roe*, 429 U.S. 589 (1977)
- Whren v. United States*, 517 U.S. 806, 813, 116 S. Ct. 1769, 135 L. Ed. 2d 89 (1996)
- Yasui v. United States*, 320 U.S. 115 (1943)

Franciaország

Décision no. 2007-557 DC du 15 novembre 2007. *bevándorlók etnikai adatai*

Németország

BVerfGE, 65,1 (1983) *népszámlálás*

BVerfG, 1 BvR 518/02 (2006) „*Rasterfahndung*”

PÁRBESZÉD KÖNYVESBOLT
(Párbeszéd Háza, VIII., Horánszky u. 20.)



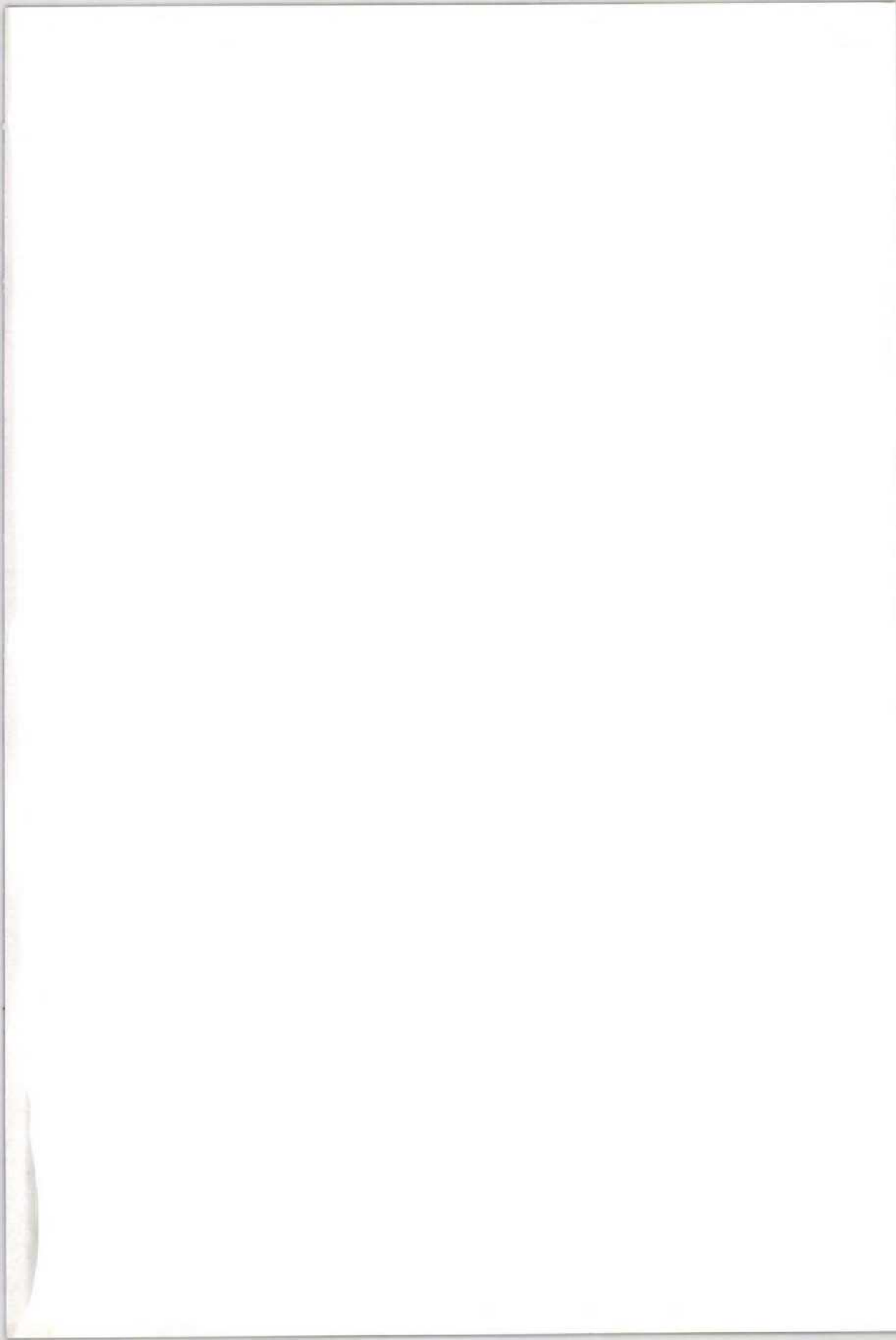
Rendszeres könyvbemutatókkal, dedikálásokkal
várjuk az érdeklődőket.

Tanárok és diákok részére
10% engedményt adunk árainkból.
A L'Harmattan Kiadó könyveiből 15% kedvezményt
biztosítunk, illetve további időszakos kedvezményekkel
várjuk kedves vásárlóinkat.

Nyitva tartás: H-P 10-18 óráig

Tel.: +36-1-445-27-75

www.konyveslap.hu



A könyv egyrészt a privátszektor szerepvállalásával foglalkozik a hagyományosan állami hatáskörbe tartozó rendészeti területeken, másrészt rávilágít a digitális és infokommunikációs technológia által meghatározott társadalomtípusnak, a „megfigyelés társadalmának” sajátosságaira. Itt a „Nagy Testvér” mellett sok „Kis Testvér” is fenyegeti a szabadságjogokat, és a biztonságért cserébe már nem csak klasszikus szabadságjogainkat, hanem a magánszféránkat is korlátozhatja az állami, illetve a magánszektorba kiszervezett biztonsági ipar. A „szabadság vagy biztonság” dilemmája lassacskán a „privacy vagy biztonság” kérdésévé szelődül, és mindez egy olyan környezetben történik, ahol a közösségi oldalak használói-fogyasztói – milliárdnyian – maguk is az üzemeltető által (többek között rendészeti célokra is) értékesíthető termékek. A mai kor társadalma ugyanis „felügyelt világ”: a „surveillance”, a megfigyelésen alapuló irányítás társadalma, ahol minden infokommunikációs technológia a társadalmi ellenőrzés, a megfigyelés szolgálatába állítható.

Egy rendészeti intézkedési forma és egy jogvédelmi intézmény részletes bemutatása mellett a kötet képet ad a biztonság fogalma köré szervezett társadalmak kelet-közép-európai sajátosságairól is: a szabadságkorlátozás és a kirekesztés speciális formáiról, és arról, hogy a privacy széles értelmezett felfogása a közügyek nyilvános megvitatásának és a demokratikus társadalmakban létfontosságú transzparencia megvalósulásának akadálya is lehet. A könyv üzenete az, hogy mivel a jognak a maga technokratizmusával minden élethelyzet megoldására operatív válaszokat kell biztosítania, a jogalkotónak és jogalkalmazóknak reflektálniuk kell a technológiai változások által indukált, gyors ütemű és mélyreható, társadalmi és alkotmányos értékeket egyaránt érintő változásokra.

ISBN 978 963 236 594 7

3000 Ft



9 789632 365947

L'Harmattan